

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 13 de julio de 2018****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de Italia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de Italia**

(2018/C 320/11)

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 económicas ⁽¹⁾, 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 macroeconómicos ⁽²⁾, 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,

Visto el dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 22 de noviembre de 2017, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2018 para la coordinación de las políticas económicas. Dicho Estudio tuvo debidamente en cuenta el pilar europeo de derechos sociales, proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017. Las prioridades del Estudio fueron ratificadas por el Consejo Europeo del 22 de marzo de 2018. El 22 de noviembre de 2017, 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 ratificada por el Consejo Europeo el 22 de marzo de 2018. El 14 de mayo de 2018, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «Recomendación para la zona del euro»).
- (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, tal como se refleja en las recomendaciones 1 a 4 que figuran más abajo.
- (3) El informe específico de 2018 sobre Italia fue publicado el 7 de marzo de 2018. En él se evalúan los avances realizados por Italia de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 11 de julio de 2017 ⁽⁴⁾, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ DO C 179 de 25.5.2018, p. 1.

⁽⁴⁾ DO C 261 de 9.8.2017, p. 1.

país de años anteriores, así como los avances de Italia hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020. Se incluye asimismo un examen exhaustivo en virtud del artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, cuyos resultados también se publicaron el 7 de marzo de 2018. El análisis de la Comisión le llevó a concluir que Italia está experimentando desequilibrios macroeconómicos excesivos. En especial, la alta deuda pública y la prolongada debilidad de la dinámica de la productividad acarrearán riesgos con incidencia transfronteriza, en un contexto aún caracterizado por el elevado volumen de los préstamos dudosos y un desempleo alto, aunque ambos a la baja. Reviste una particular importancia adoptar medidas que reduzcan el riesgo de repercusiones negativas sobre la economía italiana y sobre la Unión Económica y Monetaria, dado el tamaño y la relevancia transfronteriza de la economía de Italia.

- (4) El 16 de mayo de 2018, Italia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2018 y su Programa de Estabilidad de 2018. Para tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (5) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos («Fondos EIE») para el período 2014-2020 se han abordado las recomendaciones específicas pertinentes por país. Conforme a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾, 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 pertinentes. La Comisión ha facilitado más detalles sobre la forma en que aplicará esta disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos EIE a una buena gobernanza económica.
- (6) Italia se encuentra actualmente sujeta al componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y a la norma en materia de deuda. El Programa de Estabilidad de 2018 presentado por el Gobierno saliente se basa en la hipótesis de que no haya cambios en las políticas. Las autoridades italianas prevén que el déficit global mejorará, pasando del 2,3 % del PIB en 2017 al 1,6 % en 2018, al 0,8 % en 2019 y a una situación prácticamente de equilibrio presupuestario en 2020. El objetivo presupuestario a medio plazo, suponiendo una situación de equilibrio presupuestario en términos estructurales, debería alcanzarse en 2020 y mantenerse en 2021, mientras que el saldo estructural recalculado ⁽²⁾ apunta a un pequeño déficit estructural (0,2 % del PIB) en ambos años. Tras haber disminuido ligeramente en 2017 (hasta el 131,8 % del PIB, frente al 132,0 % en 2016), en el Programa de Estabilidad de 2018 se estima que la ratio deuda pública/PIB disminuya en un punto porcentual del PIB hasta el 130,8 % en 2018, alcanzando el 122,0 % en 2021, entre otras cosas gracias a los ingresos previstos por privatizaciones, que suman un 0,3 % anual en el período 2018-2020. Sin embargo, los objetivos de privatización no han sido alcanzados en los últimos años. Suponiendo que no haya cambios en las políticas, las previsiones de la primavera de 2018 de la Comisión se inclinan por un crecimiento del PIB real más bajo y un déficit más elevado en 2019 que en el Programa de Estabilidad de 2018. De hecho, la previsión de la Comisión no incorpora una subida del IVA (0,7 % del PIB) legislada como «cláusula de salvaguardia» para alcanzar los objetivos presupuestarios en 2019.
- (7) El 23 de mayo de 2018, la Comisión publicó un informe elaborado con arreglo al artículo 126, apartado 3, del TFUE debido a que Italia incumplió presuntamente la norma en materia de deuda en 2016 y 2017. El informe concluyó, tras una evaluación de todos los factores pertinentes, que el criterio de la deuda definido en el Tratado y en el Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo ⁽³⁾ debe considerarse cumplido en la actualidad y que la incoación de un procedimiento de déficit excesivo no está justificada atendiendo, en particular, a la posterior conformidad de Italia con respecto al componente preventivo en 2017. La Comisión reevaluará la conformidad sobre la base de los datos a posteriori de 2018 que deben notificarse en la primavera de 2019.
- (8) El Programa de Estabilidad de 2018 indica que el impacto presupuestario de la afluencia excepcional de refugiados y la protección contra riesgos sísmicos es considerable y prueba de manera suficiente el alcance y la naturaleza de estos costes presupuestarios adicionales. Según la Comisión, el gasto adicional admisible ascendió en 2017 al 0,16 % del PIB en relación con la excepcional afluencia de refugiados y al 0,19 % del PIB en relación con la protección contra riesgos sísmicos. Las disposiciones del artículo 5, apartado 1, y del artículo 6, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 permiten hacer frente a este gasto adicional, en la medida en que la llegada de refugiados y las medidas de protección antisísmica guardan relación con acontecimientos inusuales, su impacto en las finanzas públicas italianas es significativo y la sostenibilidad no se vería comprometida al permitir una desviación temporal respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo. Por ello, y para tener en cuenta estos costes adicionales, se redujo el ajuste requerido en 2017 hacia el objetivo presupuestario a medio plazo.

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ Saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por la Comisión aplicando la metodología común.

⁽³⁾ Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 209 de 2.8.1997, p. 6).

- (9) El 11 de julio de 2017, el Consejo recomendó a Italia que garantizase una reducción de la tasa nominal del gasto público primario neto ⁽¹⁾ no inferior al 0,2 % en 2018, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,6 % del PIB. Al mismo tiempo, se precisó que la evaluación del proyecto de plan presupuestario de 2018 y la posterior evaluación de los resultados presupuestarios de 2018 deberán tener debidamente en cuenta el objetivo de alcanzar una orientación de la política presupuestaria que contribuya a reforzar la recuperación en curso y a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Tras la evaluación efectuada por la Comisión sobre la solidez de la recuperación en Italia, que tuvo en cuenta los retos en cuanto a la viabilidad y fue realizada en el contexto de su dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario de 2018 de Italia, se requiere un esfuerzo presupuestario estructural del 0,3 % del PIB para 2018, sin ningún margen adicional de desviación durante un año. Esto se traduce en una tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto que no supere el 0,5 %. Teniendo en cuenta la evaluación general sobre la base de las previsiones de la primavera de 2018 de la Comisión, existe un riesgo de desviación significativa respecto de la trayectoria de ajuste recomendada hacia el cumplimiento del objetivo presupuestario a medio plazo en 2018.
- (10) En 2019, teniendo presente la ratio de deuda pública italiana, superior al 60 % del PIB y la brecha de producción prevista del 0,5 %, la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no debería sobrepasar el 0,1 %, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,6 % del PIB derivado de la matriz de exigencias en virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Suponiendo que no haya cambios en las políticas, existe un riesgo de una desviación significativa con respecto a este requisito en 2019 y para el período 2018-2019 tomado en su conjunto. En principio, no se prevé que Italia cumpla la norma en materia de deuda en 2018 y 2019. Además, situada en torno al 130 % del PIB, la alta ratio de deuda pública de Italia supone que se están asignando recursos significativos para financiar los costes del servicio de la deuda, en detrimento de partidas más generadoras de crecimiento, tales como educación, innovación e infraestructuras. Globalmente, el Consejo considera que se deben adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento a partir de 2018 de las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sería prudente la utilización de los posibles beneficios excepcionales para acelerar la reducción de la ratio de deuda de las administraciones públicas.
- (11) El gasto de Italia en pensiones, situado aproximadamente en el 15 % del PIB, es actualmente uno de los más elevados de la Unión. Los pasivos implícitos derivados del envejecimiento de la población se vieron restringidos en anteriores reformas de las pensiones, mejorando la sostenibilidad a largo plazo de Italia al adaptar también gradualmente la edad de jubilación a la esperanza de vida. Sin embargo, tanto el presupuesto de 2017 como el de 2018 contenían disposiciones que revirtieron parcialmente esas reformas. Italia tiene una proporción de población de más de 65 años superior a la media de la Unión. Se prevé que esta proporción aumente gradualmente, empeorando así la ratio de dependencia de la tercera edad de Italia. Por lo tanto, el gasto en pensiones aumentará a medio plazo. La gran proporción del gasto público que se destina a pensiones de jubilación también restringe otros gastos sociales, entre ellos los destinados a la lucha contra la pobreza y las partidas de gasto que propician el crecimiento, como la educación, cuya participación en el gasto ha estado marcada por un descenso desde principios del siglo XXI. Respetando al mismo tiempo los principios de equidad y de proporcionalidad, podrían alcanzarse ahorros considerables mediante la intervención en los derechos a pensiones altas no cubiertas por cotizaciones.
- (12) El sistema tributario italiano ejerce un peso considerable sobre el capital y el trabajo, con efectos negativos sobre el crecimiento económico. A pesar de la reciente ampliación de incentivos fiscales específicos, la carga fiscal sobre los factores de producción sigue siendo una de las más elevadas de la Unión, lo que desalienta la inversión y el empleo. Hay margen para reducirla de manera presupuestariamente neutra, pasando a bases tributarias menos perjudiciales para el crecimiento, tales como los impuestos sobre bienes inmuebles y el consumo. El impuesto recurrente sobre los bienes inmuebles que grava las primeras residencias fue derogado en 2015, incluso para las rentas más altas. Además, los valores catastrales suelen estar muy obsoletos en general, y está pendiente una reforma para adecuarlos a los valores de mercado actuales. El número y volumen de los gastos fiscales, en particular en el caso de los tipos reducidos del impuesto sobre el valor añadido, son particularmente altos y su racionalización se ha pospuesto de nuevo, a pesar de ser obligatoria en virtud de la legislación nacional. También hay margen para reducir la carga que pesa sobre las empresas y las familias que cumplen sus obligaciones tributarias, reduciendo la complejidad de la legislación tributaria y aumentando el nivel general de dicho cumplimiento. La extensión de la obligación de facturación electrónica a todas las operaciones del sector privado desde 2019 es un paso positivo en esa dirección. No obstante, el aumento de los umbrales legales de los pagos en efectivo podría desalentar el uso de medios de pago electrónicos, cuya obligatoriedad puede mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. El Instituto Nacional de Estadística de Italia calcula que la economía sumergida representa en torno al 12,6 % del PIB en 2015, pero no está prevista ninguna acción estratégica para hacer frente a este reto. Alrededor del 15,9 % del empleo no se declara parcial o totalmente, con picos aproximados del 50 % en algunos sectores.

⁽¹⁾ El gasto público primario neto se compone del gasto público total, excluidos los gastos en concepto de intereses, los gastos de programas de la Unión compensados totalmente con ingresos procedentes de fondos de la Unión, y los cambios no discrecionales en los gastos destinados a prestaciones de desempleo. La formación bruta de capital fijo financiada a nivel nacional se verá facilitada durante un período de cuatro años. Se tienen en cuenta las medidas discrecionales en materia de ingresos o los aumentos de ingresos establecidos por ley. Las medidas puntuales, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, se calculan en cifras netas.

- (13) La inversión disminuyó considerablemente durante la crisis y todavía no ha recuperado su nivel de 2007. A pesar del aumento registrado en 2017, el nivel de inversión sigue siendo bajo en comparación con otros países de la Unión. La inversión privada ha sido particularmente escasa debido a factores estructurales. Entre ellos se incluyen un ambiente menos favorable a las empresas, limitaciones financieras relacionadas con unos mercados de capitales poco desarrollados, el deterioro de los préstamos bancarios y falta de personal cualificado debido, entre otros motivos, a la fuga de cerebros y a un limitado aprendizaje permanente. Los activos inmateriales, tales como la investigación y el desarrollo, la innovación y la formación de los trabajadores, son cruciales para la productividad y el crecimiento económico, y pueden contribuir a explicar las diferencias de productividad entre países. Sin embargo, la inversión en tales activos sigue siendo inferior a la media de la Unión. Esto se debe al gran número de microempresas, a la falta de especialización de Italia en sectores intensivos en conocimiento, y a la limitación de la digitalización y de las competencias digitales. Al mismo tiempo, el gasto público en investigación y desarrollo se ha reducido. La financiación de las pymes depende sobremanera del sector bancario, y el crédito sigue moroso, a pesar de unos costes de financiación que se encuentran a niveles históricamente bajos. Existen también grandes diferencias regionales en la inversión en investigación y desarrollo, la incorporación de los recientes incentivos para las empresas innovadoras y la calidad de la educación. Sobre la base de la evaluación actual de los resultados de las diferentes medidas industriales en virtud de las iniciativas «Financiación para el crecimiento» e «Industria/Empresa 4.0», parece conveniente establecer un marco político a largo plazo para apoyar la inversión, capaz de reforzar los distintos factores que apoyan la innovación, como la disponibilidad de crédito, la fuerte base de investigación, la educación superior y la adecuación de las cualificaciones. Además, parece oportuno considerar las diferencias existentes en los sistemas educativos e industriales regionales.
- (14) La eficiencia del sistema de justicia italiano ha mejorado solo ligeramente en los últimos años y la duración de los procedimientos judiciales sigue siendo un motivo de preocupación, sobre todo en las altas instancias. Por ejemplo, en 2016, el tiempo necesario para resolver contenciosos civiles y mercantiles seguía siendo uno de los más altos de la Unión en todas las instancias. El retraso siguió aumentando en el Tribunal de Casación (*Corte suprema di Cassazione*), que obtiene uno de los peores resultados de toda la Unión. Durante dos años ha estado pendiente en el Parlamento una importante ley para racionalizar las normas procesales civiles e introducir medidas más disuasorias contra los litigios entablados con temeridad. Además, entre las medidas encaminadas a contener los litigios y reforzar la disciplina procesal, el procedimiento simplificado (*rito sommario*), no se han convertido en la opción por defecto en los tribunales de apelación, y el uso del filtro de la inadmisibilidad de los recursos sigue siendo desigual y limitado en segunda instancia, por lo que no aporta la reducción esperada de los asuntos admitidos a trámite. Por el contrario, en 2016, el número de asuntos civiles incoados aumentó tanto en primera como en segunda instancia, debido también al aumento constante del porcentaje de recursos. Además, una creciente proporción de recursos de casación fueron declarados inadmisibles en 2016, lo que confirma la reciente tendencia al alza. La capacidad del Tribunal de Casación para hacer frente a esta afluencia de casos se vio negativamente afectada en el contexto de un acusado aumento de los asuntos no penales debido principalmente a casos tributarios, lo que podría socavar su papel. La aplicación adecuada de las normas procesales, incluso contra el uso indebido de los litigios, también podría contribuir a la correcta y eficaz administración de la justicia.
- (15) En Italia, la corrupción sigue representando un reto para la actividad empresarial y la contratación pública. Italia ha mejorado su marco de lucha contra la corrupción mediante la revisión de su legislación sobre prescripción, la ampliación a los trabajadores del sector privado de la protección brindada a los denunciantes de irregularidades, así como una mejor adaptación a las normas internacionales del delito de corrupción entre particulares. Si bien la reforma adoptada sobre la prescripción no suspende los plazos de prescripción tras una condena en primera instancia, según lo recomendado por el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa, podría reducir los litigios penales abusivos como táctica dilatoria utilizada por los abogados en instancias superiores. Como tal, puede aliviar una preocupación ya antigua en el sentido de que los casos de corrupción acaban prescribiendo tras una condena en primera instancia. La represión de la corrupción podría mejorarse aumentando la eficiencia de la justicia penal. En 2014, Italia registraba el mayor número de asuntos penales pendientes en la Unión en segunda y tercera instancia, debido también a una de las tasas más altas de recursos de casación, lo que resulta en un proceso penal más largo. Incentivar los procedimientos acelerados y evitar que se abuse de los procesos penales podría contribuir a que la justicia y la lucha contra la corrupción fuesen más eficaces. Por otra parte, la Autoridad Nacional de Lucha contra la Corrupción tiene un papel clave en la complicada aplicación del nuevo marco en la materia.
- (16) Mejorar la calidad de la Administración pública italiana repercutiría positivamente en la actividad empresarial y la inversión, así como en la capacidad de las empresas para aprovechar las oportunidades de innovación. La gran variación regional de la capacidad de respuesta de las administraciones hacia las empresas sugiere que los empresarios de zonas específicas se enfrentan a mayores obstáculos a la hora de hacer negocios. En 2015, se aprobó una ley general que permite la reforma de la Administración pública, con potencial para mejorar la eficiencia en beneficio de la economía. Al final de 2017, había concluido la aplicación de la reforma y ahora se requiere su ejecución, en especial en las regiones con peores resultados. En materia de empresas estatales, la reforma tiene por objetivo garantizar una mejor adecuación entre las normas que regulan las empresas estatales y las entidades privadas. Los objetivos declarados son: racionalizar las empresas estatales mediante concentraciones, consolidaciones de empresas no rentables y privatizaciones; aumentar la eficiencia de las restantes empresas, y

evitar la proliferación de empresas estatales no esenciales. La ejecución del nuevo marco es fundamental para lograr estos objetivos. Además, los servicios públicos locales están protegidos de la competencia frente al mercado, lo que se traduce en ineficacia, baja calidad de los servicios y descontento de los consumidores. La reforma de la Administración pública de 2015 también preveía un nuevo marco de reforma de la gestión de los servicios públicos locales. Sin embargo, en noviembre de 2016, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el procedimiento seguido para la adopción de determinados decretos legislativos, incluido el relativo a los servicios públicos locales. Como el plazo de los decretos expiró en noviembre de 2016, es necesaria una nueva iniciativa legislativa.

- (17) La mejora del entorno empresarial facilitaría el espíritu empresarial, mientras que la mejora de las condiciones marco para la competencia favorecería una asignación más eficiente de los recursos y aumentos de productividad. La ley de 2015 en materia de competencia fue adoptada en agosto de 2017 y ha de aplicarse correctamente. No obstante, persisten importantes obstáculos a la competencia en determinados sectores, como los servicios profesionales, el transporte público local, el ferrocarril y los sectores minoristas. Potenciar los procedimientos competitivos para la adjudicación de contratos de servicio público y concesiones de acceso a bienes públicos repercutiría positivamente en la calidad de los servicios. En el ámbito de la contratación pública, las ventajas de la reciente reforma dependerán de la finalización a tiempo de esta, de una aplicación coherente de los planes relativos a la contratación pública electrónica y de la activación del órgano central de agregación para la coordinación de las políticas (*Cabina di regia per gli appalti pubblici*).
- (18) La confianza del mercado en los bancos italianos ha aumentado a raíz de las medidas adoptadas en 2017 para resolver el problema planteado por varios de los bancos más débiles. Gracias a la mejora de las condiciones económicas y a la presión que ejercen los controles, se han logrado progresos en la reducción de los préstamos no productivos, pero el legado sigue pesando mucho. Ello limita la rentabilidad de los bancos y su capacidad de generar capital a nivel interno. El ritmo de liquidación de los préstamos no productivos, que incluye la profundización del mercado secundario de préstamos no productivos, debe mantenerse a fin de consolidar la estabilidad financiera y la concesión de créditos a la economía real. También debe apoyarse una mayor reestructuración y consolidación de los balances, en particular para los bancos pequeños y los de segundo nivel. Esto implica abordar la debilidad estructural de los bancos mediante el recorte de costes y la optimización del modelo de negocio.
- (19) Considerando las diversas reformas en curso de la gobernanza empresarial, la plena aplicación de las reformas de los grandes bancos cooperativos y los pequeños bancos mutualistas propiciará la salud general del sector bancario. Los marcos de insolvencia y de ejecución hipotecaria siguen siendo poco favorables a una rápida puesta a punto y reestructuración de los préstamos no productivos. Adoptar y aplicar rápidamente las medidas legislativas necesarias para la reforma de la insolvencia podría ayudar a corregir las deficiencias estructurales. Las medidas adoptadas en 2016 para acelerar la ejecución de garantías por los bancos todavía no se han utilizado. El marco para la ejecución de garantías extrajudiciales todavía no es plenamente aplicable a los hogares y ha empezado a aplicarse recientemente a las empresas.
- (20) A pesar de los avances realizados gracias a varias medidas políticas adoptadas durante los últimos años, el acceso a la financiación sigue siendo un obstáculo importante para la inversión y la financiación para el crecimiento, en particular de las pymes. Las empresas siguen recurriendo para su financiación fundamentalmente a los bancos, mientras que el mercado de capitales está poco desarrollado en comparación con otros países de la Unión. La proporción de pequeñas y medianas empresas financiadas mediante la venta de acciones es particularmente baja en comparación con la media de la Unión. La introducción de la «desgravación para el capital social» constituyó una reforma importante, pero el tipo de referencia se redujo posteriormente, lo que anuló sus consecuencias positivas. Impulsar el acceso de las empresas a la financiación en el mercado sería un componente esencial a la hora de diversificar sus fuentes de financiación a fin de apoyar la inversión y el crecimiento.
- (21) Las instituciones del mercado laboral se han reformado considerablemente en los últimos años. Las condiciones del mercado laboral siguen mejorando, ya que el número de empleados aumentó un 1,2 % en 2017, superando los 23 millones de personas y recuperando así los niveles anteriores a la crisis. La tasa de empleo de las personas de entre 20 y 64 años superó el 62 % el año pasado, aunque, en gran medida se trataba de empleos temporales. Sin embargo, es una cifra considerablemente inferior a la media de la Unión. La tasa de desempleo cayó al 11,2 % en 2017, pero el total de horas trabajadas es aún considerablemente menor que antes de la recesión. A pesar de las mejoras, el desempleo juvenil y de larga duración sigue siendo elevado, lo que pone en peligro la cohesión social y el crecimiento. Al haberse situado en casi un 20,1 % en 2017, el porcentaje de jóvenes sin estudios, trabajo ni formación se encuentra entre los más altos de la Unión, y persisten amplias diferencias regionales.

- (22) La negociación salarial a nivel territorial sigue siendo limitada, debido también a la prevalencia de las pequeñas empresas en Italia. Esto puede impedir la adaptación rápida de los salarios a las condiciones económicas locales. A finales de febrero de 2018, Confindustria firmó un acuerdo marco con las tres grandes organizaciones sindicales italianas (Cgil, Csil y Uil), en el que destaca el papel de la negociación de segundo nivel, mediante el aumento de la seguridad jurídica gracias a normas más claras para la representación de los interlocutores sociales en las negociaciones. Las desgravaciones fiscales sobre los incrementos salariales ligados a la productividad establecidos por los acuerdos de segundo nivel se reforzaron en 2017, pero su eficacia es difícil de evaluar. Aunque el número total de convenios colectivos aumenta, tan solo un pequeño porcentaje está firmado por las principales organizaciones sindicales y patronales.
- (23) La reforma de las políticas activas del mercado laboral esbozadas por la Ley de Empleo registró pocos avances en 2017. La formación y el reciclaje son particularmente importantes visto el aumento de la flexibilidad y la proporción de contratos temporales en el mercado laboral italiano. Todavía no se han establecido unas normas de servicio generalmente vinculantes y los servicios de empleo siguen careciendo de personal y de un control adecuado, a pesar de que la nueva ley presupuestaria para 2018 ha asignado a las regiones recursos financieros y humanos adicionales para los servicios públicos de empleo. Aumentar el personal y velar por que tenga una cualificación suficiente para prestar servicios de empleo y servicios sociales es fundamental también para la correcta ejecución del sistema introducido en 2018 de lucha contra la pobreza y para la Garantía Juvenil, cuyo objetivo es ofrecer a los jóvenes que lo necesitan un empleo o una formación adecuados y oportunos.
- (24) La proporción de mujeres que participan en el mercado laboral, aunque creciente, sigue siendo una de las más bajas de la Unión. El impacto de las medidas introducidas recientemente y centradas en el pago en efectivo por parto independientemente de los recursos del beneficiario, no ha sido evaluado por las autoridades italianas. Hay indicios de que esas transferencias de efectivo pueden no ser eficaces para aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral. Además, es poco probable que contribuyan a aumentar la natalidad, que se ha estancado en niveles muy bajos durante los últimos 20 años. No existe una estrategia general enfocada a compaginar la vida familiar y profesional. Estas deficiencias se reflejan en la falta de un equilibrio entre sexos en el diseño del permiso parental, en la falta de disposiciones laborales flexibles y en la oferta insuficiente de guarderías y servicios asistenciales adecuados, asequibles y de calidad.
- (25) Introducir medidas para incrementar el capital humano y las cualificaciones ayudaría a mejorar la empleabilidad y a responder a las futuras necesidades del mercado laboral. La calidad general de la escolarización está mejorando, pero persisten grandes disparidades regionales. La proporción de alumnos que abandonan la escuela sin título sigue superando la media de la Unión, especialmente entre los alumnos nacidos en el extranjero (30,1 % en comparación con la media de la Unión del 19,4 %). En general, la aplicación de la reforma escolar es satisfactoria y la educación y la formación profesionales están mejorando. La educación superior, que sufre un grave déficit de financiación pública, ya que representa un gasto de menos del 0,4 % del PIB, se caracteriza por unas altas tasas de abandono y períodos de estudio prolongados. Por ello, el nivel de titulaciones es uno de los más bajos de la Unión (26,9 % de la población entre 30 y 34 años). La tasa de participación en los programas de aprendizaje de adultos aumenta, pero sigue siendo una de las más bajas de la Unión, especialmente para los adultos menos cualificados. Debe fomentarse la mejora de las cualificaciones y el reciclaje profesional, y animarse a los empresarios a ofrecer más oportunidades de aprendizaje a los trabajadores. La aplicación de la estrategia nacional sobre capacidades, iniciada en octubre de 2017, será crucial.
- (26) A diferencia de la tendencia de la Unión, el porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social ha seguido aumentando y se situaba en el 30 % en 2016, muy por encima de la media de la Unión. Esto afecta especialmente a niños, trabajadores temporales y migrantes. La desigualdad de rentas es elevada y sigue aumentando. En 2016, los ingresos del 20 % de los hogares más ricos eran 6,3 veces superiores a los del 20 % de los hogares más pobres. Esta proporción es incluso mayor en el caso de las personas en edad de trabajar, pues el efecto redistributivo de las pensiones está excluido. La introducción de un nuevo régimen permanente para abordar la pobreza (*Reddito di Inclusione*) constituye un paso significativo en las políticas sociales. Concebido como una transferencia universal para las personas que cumplan determinadas condiciones de pobreza, se espera que el régimen aumente la todavía escasa repercusión de las prestaciones sociales en la reducción de la pobreza. El régimen se basa en sólidos mecanismos de gobernanza y se someterá a una evaluación sistemática. Es importante destacar que también se prevé un refuerzo sustancial del personal de los servicios sociales, en la actualidad muy infradotados. Una cooperación más estrecha entre los servicios sociales y los servicios públicos de empleo, así como la asignación de recursos suficientes, será crucial para una aplicación sin problemas de la reforma. El régimen incorpora el antiguo sistema de subsidio de desempleo (ASDI), como primer paso para la racionalización del gasto social. El sistema italiano de asistencia sanitaria ofrece una cobertura universal y la salud de la población es buena en general; no obstante, las necesidades no satisfechas de atención médica son elevadas y persisten diferencias entre regiones en la organización y la calidad de la asistencia sanitaria. Italia ha hecho algunos esfuerzos para garantizar un acceso adecuado a la asistencia sanitaria para todos, por ejemplo, mediante la revisión y la ampliación del conjunto mínimo legal de prestación de servicios asistenciales.

- (27) En el contexto del Semestre Europeo de 2018, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Italia y lo ha publicado en el informe por país de 2018. Asimismo, ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2018, el Programa Nacional de Reformas de 2018 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Italia en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Italia, sino también en qué medida son conformes con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones al nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.
- (28) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2018, y su dictamen ⁽¹⁾ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.
- (29) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2018 y el Programa de Estabilidad de 2018. 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.

RECOMIENDA a Italia que tome medidas en 2018 y 2019 con el fin de:

1. Garantizar que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no supere el 0,1 % en 2019, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,6 % del PIB. Utilizar los beneficios excepcionales para acelerar la reducción de la ratio de deuda pública. Reducir la fiscalidad del trabajo, en particular reduciendo los gastos fiscales y reformando los obsoletos valores catastrales. Intensificar los esfuerzos para luchar contra la economía sumergida, en particular reforzando el uso obligatorio de los pagos electrónicos al disminuir los límites legales para los pagos en efectivo. Reducir el gasto público que se destina a las pensiones de jubilación con el fin de disponer de margen para otros gastos sociales.
2. Reducir la duración de los juicios civiles en todos los casos mediante la racionalización y el cumplimiento de las normas de procedimiento, en particular las que están siendo estudiadas por el legislador. Mejorar la eficacia de la prevención y represión de la corrupción, reduciendo la duración de los procesos penales, y aplicar correctamente el nuevo marco de lucha contra la corrupción. Garantizar una aplicación adecuada del nuevo marco para las empresas públicas y aumentar la eficiencia y la calidad de los servicios públicos locales. Abordar las restricciones a la competencia, entre otros en los servicios, y también mediante una nueva legislación en materia de competencia.
3. Mantener el ritmo de reducción del gran volumen de préstamos no productivos y apoyar una mayor reestructuración y consolidación de los balances, en particular de los bancos pequeños y medianos, y aplicar rápidamente la reforma de la insolvencia. Mejorar el acceso de las empresas a la financiación en el mercado.
4. Acelerar la aplicación de la reforma de las políticas activas del mercado laboral, a fin de garantizar la igualdad de acceso a una ayuda eficaz en la búsqueda de empleo y la formación. Fomentar la participación de las mujeres en el mercado laboral a través de una estrategia general, la racionalización de las políticas de apoyo a la familia y el aumento de la cobertura de los servicios de guardería. Fomentar la investigación, la innovación, las competencias digitales y las infraestructuras a través de una inversión mejor orientada, y aumentar la participación en la educación superior centrada en las actividades profesionales.

Hecho en Bruselas, el 13 de julio de 2018.

Por el Consejo
El Presidente
H. LÖGER

⁽¹⁾ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.