



Bruselas, 29.5.2013  
COM(2013) 362 final

Recomendación de

**RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**

**relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de Italia**

**y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de Italia para 2012-2017**

{SWD(2013) 362 final}

Recomendación de

## **RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**

**relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de Italia**

**y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de Italia para 2012-2017**

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) nº 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<sup>1</sup>, y, en particular, su artículo 5, apartado 2,

Visto el Reglamento (UE) nº 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos<sup>2</sup>, y, en particular, su artículo 6 apartado 1,

Vista la recomendación de la Comisión Europea<sup>3</sup>,

Vistas las resoluciones del Parlamento Europeo<sup>4</sup>,

Vistas las conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Previa consulta al Comité Económico y Financiero,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 26 de marzo de 2010, el Consejo Europeo aprobó la propuesta de la Comisión de iniciar una nueva estrategia para el crecimiento y el empleo, Europa 2020, que se basa en una mayor coordinación de las políticas económicas y se centrará en los ámbitos fundamentales en que se requiere actuar para fomentar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de la economía europea.
- (2) El 13 de julio de 2010, sobre la base de las propuestas de la Comisión, el Consejo aprobó una recomendación sobre las directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (para el período 2010-2014) y, el 21 de octubre de 2010, una decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros<sup>5</sup>, que juntas forman las «orientaciones integradas».

---

<sup>1</sup> DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

<sup>2</sup> DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

<sup>3</sup> COM(2013) 362 final.

<sup>4</sup> P7\_TA(2013)0052 y P7\_TA(2013)0053.

<sup>5</sup> Decisión 2013/208/UE del Consejo, de 22 de abril de 2013.

Se ha invitado a los Estados miembros a tener en cuenta las orientaciones integradas en sus políticas económicas y de empleo.

- (3) El 29 de junio de 2012, los jefes de Estado o de Gobierno tomaron una decisión sobre un Pacto por el Crecimiento y el Empleo, que establece un marco coherente de actuación a nivel nacional, de la UE y de la zona del euro utilizando todas las palancas, instrumentos y políticas posibles. Decidieron sobre las acciones que debían emprenderse a nivel de los Estados miembros, expresando en particular su compromiso total para lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y aplicar las recomendaciones específicas para cada país.
- (4) El 6 de julio de 2012, el Consejo aprobó una recomendación relativa al Programa Nacional de Reformas de Italia para 2012 y emitió su dictamen sobre el Programa de Estabilidad actualizado de Italia para 2011-2015.
- (5) El 28 de noviembre de 2012, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento<sup>6</sup>, marcando el inicio del Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas. También el 28 de noviembre de 2012, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n° 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta<sup>7</sup>, en el que se señalaba a Italia como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.
- (6) El 14 de marzo de 2013, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para garantizar la estabilidad financiera y el saneamiento presupuestario junto con medidas dirigidas a fomentar el crecimiento. Hizo hincapié en la necesidad de proseguir un saneamiento presupuestario diferenciado que propicie el crecimiento, restablecer la normalidad en la concesión de crédito, promover el crecimiento y la competitividad, combatir el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis, y modernizar la administración pública.
- (7) El 10 de abril de 2013, la Comisión publicó los resultados de su examen exhaustivo<sup>8</sup> sobre Italia, con arreglo al artículo 5 del Reglamento (UE) n° 1176/2011. En su análisis, la Comisión concluye que Italia está experimentando desequilibrios macroeconómicos que requieren la adopción de medidas firmes. En particular, los principales desequilibrios macroeconómicos señalados son la pérdida de competitividad exterior y la elevada deuda pública, en un entorno de debilidad prolongada del crecimiento.
- (8) El 11 de abril de 2013, Italia presentó su Programa de Estabilidad de 2013, que cubre el período 2012-2017, y su Programa Nacional de Reformas de 2013. A continuación, el nuevo Gobierno nombrado el 28 de abril manifestó su intención de reforzar el programa de reformas estructurales, confirmando al mismo tiempo los objetivos presupuestarios presentados en el Programa de Estabilidad. El 17 de mayo, se adoptó un decreto ley con nuevas disposiciones en materia de imposición de los bienes inmobiliarios y la ampliación del régimen de complemento salarial para los trabajadores con empleo precario. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas y las nuevas medidas adoptadas por el Gobierno se han evaluado al mismo tiempo.

---

<sup>6</sup> COM(2012) 750 final.

<sup>7</sup> COM(2012) 751 final.

<sup>8</sup> SWD(2013) 118 final.

- (9) Partiendo de la evaluación del Programa de Estabilidad para el período 2013-2017, realizada de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, el Consejo considera que el escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias del Programa es optimista para 2014, con respecto a las previsiones de la primavera de 2013 de los servicios de la Comisión, y resulta verosímil a partir de 2015, en el supuesto de que se apliquen plenamente las reformas estructurales adoptadas, lo que sigue siendo complicado. La estrategia presupuestaria esbozada en el Programa, confirmada por el nuevo Gobierno y aprobada por el Parlamento, tiene como objetivo mantener el déficit por debajo del 3 % del PIB durante todo el período del Programa, alcanzar el objetivo a medio plazo en 2013 y situar el ratio deuda/PIB en una senda decreciente a partir de 2014. El Programa confirma el objetivo a medio plazo (equilibrio presupuestario en términos estructurales), que está en consonancia con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En 2012, el déficit se situó en el 3 % del PIB y, según las previsiones de la primavera de 2013 de los servicios de la Comisión, publicadas el 3 de mayo, se espera que se mantenga por debajo del valor de referencia en 2013-2014. Se considera que las disposiciones adoptadas por el Gobierno italiano el 17 de mayo, de aplicarse de manera sistemática, no tendrán un impacto significativo sobre el déficit. Tras haber registrado una mejora de 2,7 puntos porcentuales del PIB en términos acumulativos entre 2009 y 2012, y suponiendo que las políticas económicas no varíen, se prevé una mejora del saldo estructural en porcentaje del PIB de otro punto porcentual en 2013, situándose en el -0,5 %, y un ligero deterioro en 2014. El saldo primario estructural alcanzaría casi el 5 % del PIB en 2014. El ajuste estructural previsto para 2013 es adecuado, basándose en un análisis del gasto, una vez excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos, mientras que para 2014 muestra una desviación de la senda de ajuste hacia el logro del objetivo a medio plazo. El Programa prevé que el ratio de deuda/PIB alcance un máximo en 2013 y empiece a disminuir a continuación, gracias también a los ingresos previstos generados por las privatizaciones, equivalentes a un punto porcentual del PIB al año. No obstante, según las previsiones, el ratio deuda/PIB seguirá aumentando, debido entre otras cosas a la liquidación de las deudas comerciales, lo que representa un aumento de alrededor de 2,5 puntos porcentuales en 2013-2014, si bien no se incluyen los ingresos procedentes de las privatizaciones, al no haberse concretado todavía los datos. A partir de 2013, Italia se encontrará en un período de transición de tres años en relación con el cumplimiento del criterio de deuda y la trayectoria de la deuda indicada en el Programa de Estabilidad garantiza un progreso suficiente hacia el logro del mismo. Sin embargo, las previsiones del Programa en materia de déficit y deuda están supeditadas a la plena aplicación de las medidas presupuestarias y las reformas estructurales adoptadas, que son esenciales para afianzar la confianza del mercado y estimular el crecimiento y el empleo.
- (10) Si bien se han adoptado importantes reformas para fomentar la sostenibilidad presupuestaria y estimular el crecimiento, su plena aplicación sigue representando una tarea difícil y hay margen para adoptar nuevas medidas. Todavía no se han aprobado varias medidas clave propuestas o están pendientes de que se adopte la legislación de aplicación correspondiente y existen riesgos de incoherencia en su aplicación concreta por los diferentes niveles de la Administración. La eficiencia de la administración pública, desde el punto de vista del marco regulador y procedimental, la calidad de la gobernanza y la capacidad administrativa, sigue adoleciendo de importantes deficiencias que afectan a la aplicación de las reformas y al entorno empresarial.
- (11) Para mejorar el entorno empresarial, es necesario completar la reforma de la justicia civil, procediendo rápidamente a la revisión de la organización jurisdiccional y

reduciendo la excesiva duración de los procesos, los retrasos judiciales y el elevado número de litigios. Tras la sentencia del Tribunal Constitucional de octubre de 2012 sobre la mediación, es preciso adoptar medidas para fomentar el recurso a mecanismos extrajudiciales de solución de litigios. La corrupción, que implica costes estimados en el 4 % del PIB, representa una preocupación importante que afecta gravemente al potencial de recuperación económica. La Ley Anticorrupción de noviembre de 2012 requiere medidas de seguimiento y cabría aumentar la eficacia de la represión de la , en particular en lo que respecta a los breves plazos de prescripción.

- (12) La ambiciosa estrategia de saneamiento presupuestario aplicada hasta la fecha ha ido acompañada por la introducción, en abril de 2012, de una regla de equilibrio presupuestario en la Constitución y medidas para mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público. Sin embargo, las deficiencias en su aplicación han obstaculizado la plena eficacia de las medidas adoptadas, en particular en lo que se refiere a la eficiencia del empleo del sector público y la reducción del número de provincias. El Plan de Acción para la Cohesión ha permitido acelerar la absorción de fondos estructurales, por un importe de 12 100 millones EUR, en tres fases consecutivas. No obstante, la mejora de la gestión global de los fondos sigue adoleciendo de falta de ambición, especialmente en el sur de Italia, lo que suscita una grave preocupación de cara al período de programación 2014- 2020. Esta situación ofrece un amplio margen de mejora de la eficiencia del gasto público.
- (13) Los bancos han desempeñado tradicionalmente un papel decisivo de apoyo a la actividad económica italiana, en particular a través de los préstamos a las pequeñas empresas, pero su capacidad de asumir este papel se ha visto mermada debido a la prolongada recesión económica. El mayor riesgo de crédito, con un volumen elevado y creciente de préstamos no productivos, ha contribuido a la disminución de los préstamos y agrava la escasa rentabilidad de los bancos. En respuesta a esta situación, el Banco de Italia está evaluando la adecuación de las provisiones para préstamos dudosos con inspecciones *in situ*. Las características específicas del gobierno corporativo de los bancos italianos pueden limitar la eficacia de su intermediación financiera. Se han adoptado medidas para alentar el recurso a canales de financiación no bancarios, en particular la financiación mediante capital, y para fomentar la capacidad de innovación, pero su alcance sigue siendo limitado y todavía no se han aplicado plenamente. La transposición de la Directiva de la UE por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales y la liquidación prevista del stock acumulado de deudas comerciales contribuirán a mejorar la liquidez de las empresas.
- (14) En junio de 2012 se aprobó una profunda reforma del mercado laboral para solucionar sus rigideces y segmentación. La reforma debe completarse con la adopción de las disposiciones de aplicación pendientes y un atento seguimiento de su aplicación concreta sobre el terreno. Por otra parte, los servicios públicos de empleo deben todavía integrarse en la administración competente en materia de prestaciones de desempleo, a fin de apoyar la aplicación de estrategias eficientes de activación. Durante 2011-2013 los interlocutores sociales han definido un nuevo marco de fijación salarial en acuerdos sucesivos. Se basa en incentivos fiscales para favorecer una mejor adecuación de los salarios a la productividad y a las condiciones del mercado laboral local. Este marco debe aplicarse de manera efectiva, adaptándolo progresivamente sobre la base del seguimiento de los resultados.
- (15) El desempleo juvenil y la proporción de jóvenes desempleados y que no siguen educación ni formación alguna siguen al alza, situándose en el 37 % y el 21,1 %,

respectivamente, a finales de 2012. La cifra de estudiantes que completan la educación terciaria y la tasa de empleo de los jóvenes titulados universitarios se encuentran entre las más bajas de la UE, lo que demuestra la inadecuación de las competencias de los jóvenes titulados para el mercado laboral. A pesar de ir descendiendo moderadamente, el nivel de abandono escolar prematuro sigue siendo elevado, lo que plantea dudas sobre la eficacia del sistema educativo. Uno de los elementos más importantes es la profesión docente, que se caracteriza en la actualidad por un único itinerario de carrera y que ofrece perspectivas limitadas en términos de desarrollo profesional. La participación de las mujeres en el mercado de trabajo sigue siendo escasa y el desequilibrio entre hombres y mujeres en cuanto al empleo es uno de los más elevados de la UE. El riesgo de pobreza y exclusión social, y sobre todo de privación material grave, sigue una marcada tendencia al alza, mientras que el sistema de protección social experimenta cada vez más dificultades para hacer frente a las necesidades sociales, ya que está dominado por el gasto en pensiones y las transferencias sociales, excluidas las pensiones, no están suficientemente centradas en la lucha contra la pobreza y la promoción de la inclusión social.

- (16) La estructura del sistema tributario sigue siendo compleja y lastra considerablemente el trabajo y el capital. Tras el esfuerzo emprendido en 2010-2011, las medidas adicionales adoptadas para desplazar la carga fiscal desde los factores productivos hacia el consumo, los bienes inmuebles y el medio ambiente han sido más limitadas. Todavía deben tomarse medidas para simplificar el régimen fiscal, racionalizar los gastos tributarios, adaptar la base imponible de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria a los valores del mercado, mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y disuadir la evasión fiscal. A la espera de una revisión de los valores catastrales, el objetivo de la reforma prevista de la imposición de la propiedad inmobiliaria será mejorar la equidad, dentro de los límites de la estrategia presupuestaria establecida en el Programa de Estabilidad. Reducir la economía sumergida y el trabajo no declarado puede beneficiar a las finanzas públicas y tener efectos positivos en términos de equidad. La revisión de las exenciones o los tipos reducidos del IVA y de los gastos fiscales directos puede requerir algún ajuste de las transferencias sociales, a fin de minimizar su impacto distributivo.
- (17) Se han realizado considerables esfuerzos para la liberalización del sector servicios. No obstante, la reforma de las profesiones reguladas debe continuar a fin de resolver las restricciones pendientes y deben protegerse sus principios esenciales contra posibles retrocesos, derivados en particular de la reforma de las profesiones jurídicas. A raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional de julio de 2012, también es importante intervenir para abrir a la competencia los servicios públicos locales.
- (18) La reforma de las industrias de red sigue su curso en lo que respecta a la apertura del acceso al mercado y la mejora de la capacidad de las infraestructuras, pero siguen existiendo retos importantes. La separación en el sector del gas debe concluirse a más tardar en septiembre de 2013 y es preciso aplicar la estrategia nacional de energía de marzo de 2013. La liberalización de las telecomunicaciones es otro ámbito posible de actuación. Todavía no se ha creado la nueva autoridad de transporte, responsable de las autopistas, los aeropuertos, los puertos y los ferrocarriles. Esta autoridad debe ser independiente, disponer de los recursos necesarios para desempeñar su cometido y tener competencias sancionadoras. Asimismo, existe un grave problema de insuficiencia de infraestructuras internas y transfronterizas, con disparidades entre el Norte y el Sur, lo que contribuye a unos precios energéticos elevados, una baja penetración de la banda ancha y congestión en el transporte.

- (19) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha realizado un análisis global de la política económica de Italia, ha evaluado el Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reformas y ha presentado un examen exhaustivo. Ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política presupuestaria y la política socioeconómica de este país, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica global de la Unión Europea incluyendo aportaciones de la Unión en las futuras decisiones nacionales. Sus recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 6 que figuran a continuación.
- (20) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de Italia y su dictamen<sup>9</sup> se refleja particularmente en la recomendación 1 que figura a continuación.
- (21) A la luz de los resultados del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas y su Programa de Estabilidad. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n° 1176/2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, se reflejan en las recomendaciones 1 a 6 que figuran a continuación.
- (22) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión también ha llevado a cabo un análisis de la política económica de la zona del euro en su conjunto. Sobre esta base, el Consejo ha formulado recomendaciones específicas dirigidas a los Estados miembros cuya moneda es el euro. Italia también debe garantizar la plena y oportuna aplicación de estas recomendaciones.

RECOMIENDA que Italia tome medidas en el período 2013-2014 a fin de:

1. Velar por que el déficit se mantenga por debajo del 3 % del PIB en 2013, aplicando plenamente las medidas adoptadas. Proseguir el ajuste estructural a un ritmo adecuado y a través de un saneamiento presupuestario favorable al crecimiento, a fin de alcanzar y mantener el objetivo a medio plazo a partir de 2014. Alcanzar los superávits primarios estructurales previstos, a fin de que el elevadísimo ratio de deuda/PIB existente (que se prevé que alcance el 132,2 % del PIB en 2014) se sitúe en una senda sostenida de descenso. Seguir mejorando de forma duradera la eficiencia y la calidad del gasto público, aplicando plenamente las medidas adoptadas en 2012 y prosiguiendo el esfuerzo a través de un análisis profundo y regular de los gastos en todos los niveles de la Administración.
2. Velar por la oportuna aplicación de las reformas en curso, adoptando sin demora las disposiciones de aplicación necesarias, materializándolas en todos los niveles de la Administración y con todas las partes interesadas pertinentes, y realizando un seguimiento de su impacto. Reforzar la eficiencia de la administración pública y mejorar la coordinación entre los distintos niveles de la Administración. Simplificar el marco administrativo y normativo para los ciudadanos y las empresas y reducir la duración de los procesos judiciales y el elevado número de litigios en la jurisdicción civil, en particular fomentando el recurso a los procedimientos extrajudiciales de solución de litigios. Reforzar el marco jurídico de la represión de la corrupción, en particular revisando las normas que rigen los plazos de prescripción. Adoptar

---

<sup>9</sup> En virtud del artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo.

medidas estructurales para mejorar la gestión de los fondos de la UE en las regiones meridionales en lo que respecta al período de programación 2014-2020.

3. Fomentar en el sector bancario prácticas de gobierno corporativo que propicien una mayor eficiencia y rentabilidad, a fin de favorecer el flujo de crédito hacia las actividades productivas. Seguir adelante con los trabajos en curso sobre el estudio de la calidad de los activos en todo el sector bancario y facilitar la resolución de los préstamos no productivos en los balances de los bancos. Fomentar en mayor medida el desarrollo de los mercados de capitales para diversificar y mejorar el acceso de las empresas a la financiación, especialmente en forma de capital, e impulsar su capacidad de innovación y crecimiento.
4. Velar por la aplicación efectiva de las reformas del mercado de trabajo y el marco de fijación de salarios, con vistas a una mejor adecuación de los salarios a la productividad. Tomar nuevas medidas para impulsar la participación en el mercado laboral, especialmente de las mujeres y los jóvenes, por ejemplo a través de una Garantía Juvenil. Reforzar la educación y formación profesionales, ofrecer servicios públicos de empleo más eficientes y mejorar los servicios de asesoramiento y orientación profesional dirigidos a los estudiantes de nivel terciario. Reducir los factores económicos que hacen poco atractivo el trabajo para las personas que constituyen una segunda fuente de ingresos familiares y mejorar la oferta de guarderías y de servicios extraescolares. Intensificar los esfuerzos para prevenir el abandono escolar prematuro y mejorar la calidad y los resultados de la educación, reformando también el desarrollo profesional y de la carrera del personal docente. Velar por la eficacia de las transferencias sociales, principalmente mediante una mejor orientación de las prestaciones, en particular hacia los hogares de rentas bajas con hijos.
5. Desplazar la presión fiscal desde el trabajo y el capital hacia el consumo, los bienes inmobiliarios y el medio ambiente, sin incidencia presupuestaria. A tal fin, revisar el ámbito de aplicación de las exenciones y los tipos reducidos del IVA, y de los gastos fiscales directos y reformar el sistema catastral para adaptar la base imponible de los impuestos recurrentes sobre los bienes inmuebles a los valores del mercado. Proseguir la lucha contra la evasión fiscal, mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y adoptar medidas firmes contra la economía sumergida y el trabajo no declarado.
6. Velar por la correcta aplicación de las medidas destinadas a liberalizar el mercado en el sector de los servicios. Eliminar las restricciones que siguen existiendo en el ámbito de los servicios profesionales y fomentar el acceso al mercado, por ejemplo en la prestación de servicios públicos locales, donde debe promoverse el recurso a la contratación pública (en lugar de las concesiones directas). Proseguir la implantación de las medidas adoptadas para mejorar las condiciones de acceso al mercado en las industrias de red, en particular dando prioridad a la creación de una autoridad de transporte. Mejorar la capacidad de las infraestructuras, con especial atención a las interconexiones energéticas, el transporte intermodal y la banda ancha de alta velocidad en las telecomunicaciones, también con objeto de resolver las disparidades entre el Norte y el Sur.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo  
El Presidente*