EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 5.6.2019
COM(2019) 512 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Italiens nationella reformprogram 2019 med avgivande av rådets yttrande om Italiens stabilitetsprogram 2019

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Italiens nationella reformprogram 2019 med avgivande av rådets yttrande om Italiens stabilitetsprogram 2019

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken[1], särskilt artikel 5.2,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser[2], särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

(1) Den 21 november 2018 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2019 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. I den togs vederbörlig hänsyn till den europeiska pelaren för sociala rättigheter som proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 17 november 2017. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 21 mars 2019. Den 21 november 2018 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, även rapporten om förvarningsmekanismen, enligt vilken Italien var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Samma dag antog kommissionen också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet, som godkändes av Europeiska rådet den 21 mars 2019. Den 9 april 2019 antog rådet rekommendationen

[1] EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.
[2] EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.

om den ekonomiska politiken i euroområdet (nedan kallad *rekommendationen för euroområdet*).

(2) Med tanke på de nära inbördes kopplingarna mellan ekonomierna i Ekonomiska och monetära unionen bör Italien, i egenskap av medlemsstat som har euron som valuta, säkerställa att rekommendationen för euroområdet, vilken avspeglas i rekommendationerna 1–5, genomförs till fullo och utan onödiga dröjsmål. I synnerhet kommer åtgärder inom områdena offentlig förvaltning, rättsväsende och konkurrens att göra det lättare att följa den första rekommendationen för euroområdet när det gäller motståndskraftiga produktmarknader och kvaliteten på institutionerna. Att den investeringsrelaterade ekonomiska politiken inriktas på de angivna områdena och att oförutsedda inkomster används till att minska statsskulden kommer att göra det lättare att följa den andra rekommendationen för euroområdet om att stödja investeringar och återuppbygga buffertar. Åtgärder för att förbättra anställbarhet och flytta skattebördan från produktionsfaktorer kommer att göra det lättare att följa den tredje rekommendationen för euroområdet när det gäller arbetsmarknaden, och åtgärder för att förbättra bankernas balansräkningar kommer att göra det lättare att följa den fjärde rekommendationen för euroområdet när det gäller minskningen av nödlidande lån.

(3) Landsrapporten 2019 för Italien[3] offentliggjordes den 27 februari 2019. Den innehöll en bedömning av hur väl Italien hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 13 juli 2018, med uppföljningen av tidigare års rekommendationer och med sina nationella Europa 2020-mål. Den innehöll också en fördjupad granskning enligt artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011, vars resultat också offentliggjordes den 27 februari 2019[4]. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Italien har alltför stora makroekonomiska obalanser. Särskilt den höga offentliga skuldsättningen och den ihållande svaga produktivitetsutvecklingen innebär risker av gränsöverskridande betydelse. Det är särskilt betydelsefullt att minska risken för negativa effekter på den italienska ekonomin och även, med tanke på den italienska ekonomins storlek och gränsöverskridande betydelse, på Ekonomiska och monetära unionen.

(4) Den 19 april 2019 lade Italien fram sitt nationella reformprogram för 2019 och sitt stabilitetsprogram för samma år. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes kopplingar ska kunna beaktas. Italiens nationella reformprogram för 2019 åtgärdar bara delvis de strukturella problem som togs upp i de landsspecifika rekommendationerna för 2018, och ofta saknas uppgifter om de få nya åtaganden det innehåller liksom om tidsramarna för genomförande. Men reformstrategin bygger vidare på stora reformer som redan är på gång inom olika områden, vilket visar på en tydlig kontinuitet jämfört med tidigare nationella reformprogram.

(5) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna för 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. Enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013[5] får kommissionen

---

3 SWD(2019) 1011 final.

4 COM(2019) 150 final.

5 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

begära att en medlemsstat ska se över och föreslå ändringar av sin partnerskapsöverenskommelse och av relevanta program när så krävs för att stödja genomförandet av relevanta rekommendationer från rådet. Kommissionen har i riktlinjerna för tillämpning av åtgärder som sammanlänkar effektiva europeiska struktur- och investeringsfonder med sund ekonomisk styrning beskrivit närmare hur den kommer att tillämpa denna bestämmelse[6].

(6) Italien omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del och av skuldkriteriet. I sitt stabilitetsprogram för 2019 räknar regeringen med att det samlade underskottet kommer att öka från 2,1 % av BNP 2018 till 2,4 % av BNP 2019 för att sedan gradvis minska till 2,1 % av BNP 2020 och 1,5 % av BNP 2022. Dessa prognoser förutsätter en höjning av mervärdesskatten (1,3 % av BNP 2020 och 1,5 % av BNP från 2021) som har antagits som ”nödåtgärd” för att nå budgetmålen från 2020. På grundval av det omräknade strukturella saldot[7] kommer det medelfristiga budgetmålet – vilket har ändrats från en strukturell budget i balans 2019 till ett strukturellt överskott på 0,5 % av BNP 2020 – inte att kunna nås under programperioden. Den offentliga skuldkvoten ökade 2018 (till 132,2 % av BNP, från 131,4 % 2017), och den förväntas enligt stabilitetsprogrammet för 2019 att öka med 0,4 procentenheter till 132,6 % av BNP 2019 för att sedan minska till 128,9 % till 2022. Dessa prognoser förutsätter intäkter från privatiseringar på 1 % av BNP 2019 och 0,3 % 2020. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser är realistiskt. På senare år har dock de höjningar av mervärdesskatten som har antagits som ”nödåtgärder” systematiskt dragits tillbaka utan tillräckliga alternativa finansieringsåtgärder, och privatiseringsintäkterna har varit lägre än väntat. Baserat på antagandet att politiken ligger fast blir enligt kommissionens vårprognos 2019 den nominella BNP-tillväxten lägre och underskottet i de offentliga finanserna högre 2020 än i stabilitetsprogrammet för 2019. I kommissionens prognos ingår inte den höjning av mervärdesskatten som har antagits som ”nödåtgärd” för 2020.

(7) Den 5 juni 2019 utfärdade kommissionen en rapport som upprättats i enlighet med artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på grund av att Italien inte uppfyllde skuldkriteriet 2018. I rapporten drogs slutsatsen, efter en bedömning av samtliga relevanta faktorer, att skuldkriteriet såsom det definieras i fördraget och i förordning (EG) nr 1467/1997 inte bör betraktas som uppfyllt och att ett skuldbaserat underskottsförfarande därför är motiverat.

(8) Efter begäran i det reviderade utkastet till budgetplan 2019 bekräftas i stabilitetsprogrammet för 2019 att effekten på budgeten av att Morandi-bron i Genua rasade och av de exceptionellt ogynnsamma väderförhållanden som rådde under 2018 var betydande samt ges tillräckliga belägg för dessa extra budgetposters art och omfattning. Framför allt anges det i stabilitetsprogrammet för 2019 att 2019 års budget inbegriper extraordinära utgifter på cirka 0,2 % av BNP avseende ett extraordinärt underhållsprogram för vägnätet samt ett program med förebyggande åtgärder i syfte att begränsa de hydrogeologiska riskerna. På grund av den direkta kopplingen till broraset i Genua och de ogynnsamma väderförhållandena 2018 kan klausulen om ”ovanliga händelser” vara tillämplig när det gäller just redovisningen av utgifter för extraordinärt vägunderhåll och begränsning av hydrogeologiska risker. Enligt kommissionen uppgår de extra utgifterna för dessa åtgärder under 2019 till 0,18 % av BNP. Bestämmelserna i artiklarna 5.1 och 6.3 i förordning (EG) nr 1466/97 gör det möjligt att ta hänsyn till

[6] COM(2014) 494 final.

[7] Det konjunkturrensade saldot exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, omräknat av kommissionen enligt den gemensamt överenskomna metoden.

dessa extra utgifter, eftersom broraset i Genua och de exceptionellt ogynnsamma väderförhållandena anses vara ovanliga händelser som har stor inverkan på Italiens offentliga finanser och eftersom hållbarheten inte skulle äventyras av att landet tillfälligt tillåts avvika från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet. En slutlig bedömning, även av de stödberättigande beloppen, kommer att göras våren 2020 på grundval av uppgifter om faktiskt utfall för 2019 från de italienska myndigheterna.

(9) Den 13 juli 2018 rekommenderade rådet Italien att säkerställa att den nominella ökningen av primära offentliga nettoutgifter[8] inte överstiger 0,1 % 2019, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 0,6 % av BNP. Enligt kommissionens vårprognos 2019 finns det en risk för en betydande avvikelse från den rekommenderade anpassningen mot det medelfristiga budgetmålet 2019. Den slutsatsen står kvar, även om budgeteffekten av programmet för extraordinärt underhåll av vägnätet efter broraset i Genua och av ett program med förebyggande åtgärder i syfte att begränsa hydrogeologiska risker till följd av exceptionellt ogynnsamma väderförhållanden skulle dras av från kravet i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del för 2019.

(10) Mot bakgrund av Italiens offentliga skuldkvot på över 60 % av BNP och förväntade produktionsgap på -0,1 % bör de primära offentliga nettoutgifterna minska med 0,1 % i nominella termer 2020, vilket är i linje med den strukturella anpassning på 0,6 % av BNP som svarar mot stabilitets- och tillväxtpaktens kravmatris. Enligt kommissionens vårprognos 2019 finns det vid oförändrad politik en risk för en betydande avvikelse från kravet 2020. Italien förväntas vid första anblicken inte kunna följa skuldkriteriet 2019 och 2020. Italiens höga offentliga skuldkvot på runt 132 % av BNP innebär vidare att stora resurser används till räntor och amorteringar, i stället för att läggas på mer tillväxtfrämjande områden som utbildning, innovation och infrastruktur. Allmänt sett anser rådet att de nödvändiga åtgärderna bör vidtas från 2019 om Italien ska lyckas följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler. Det är viktigt att oförutsedda inkomster används till att ytterligare minska den offentliga skuldkvoten.

(11) Italiens skattesystem fortsätter att i hög grad vara inriktat på produktionsfaktorerna, på bekostnad av ekonomisk tillväxt. Det höga skattetrycket på arbete och kapital motverkar sysselsättning och investeringar. Även om budgeten för 2019 innehåller en något lägre beskattning av egenföretagare, innebär den också ett tillfälligt höjt skattetryck för företagen totalt sett. Beskattningsunderlag som inte har lika negativ inverkan på tillväxten, t.ex. fastigheter och konsumtion, är underutnyttjade, vilket lämnar utrymme att flytta skattebördan från arbete och kapital utan att det påverkar budgeten. Den periodiska fastighetsskatten på huvudbostaden avskaffades 2015, även för de rikare hushållen. Dessutom är mark- och fastighetsvärdena (eller taxeringsvärdena), som utgör grunden för beräkningen av fastighetsskatt till stor del inaktuella, och en reform i syfte att anpassa dem till rådande marknadsvärden är ännu inte antagen. Skatteutgifterna är både många och stora, särskilt när det gäller de sänkta skattesatserna för mervärdesskatten, och effektiviseringen av dessa utgifter har systematiskt skjutits på framtiden under senare år. Det finns också utrymme att minska bördan för företag och hushåll som följer bestämmelserna, genom att förenkla

[8] Primära offentliga nettoutgifter omfattar totala offentliga utgifter exklusive ränteutgifter, utgifter för EU-program som motsvaras fullt ut av inkomster från EU-medel samt icke-diskretionära förändringar i utgifter för arbetslöshetsförmåner. Nationellt finansierade fasta bruttoinvesteringar är utjämnade över en fyraårsperiod. Diskretionära åtgärder på inkomstsidan eller lagstadgade inkomstökningar är inräknade. Engångsåtgärder på såväl inkomst- som utgiftssidan räknas av mot varandra.

skattelagstiftningen och förbättra den generella skattedisciplinen. I synnerhet är mervärdesskattegapet (differensen mellan de teoretiska momsintäkterna och de som faktiskt uppbärs) ett av de högsta i EU. Ett av skälen till detta är det omfattande skattefusket, särskilt vad gäller uteblivna räkningar och fakturor. Det obligatoriska elektroniska översändandet av kvitton för alla affärstransaktioner med slutkunder är ett positivt steg på vägen för att åtgärda detta. Men de lagstadgade gränsvärdena för kontantbetalningar har höjts på senare år, vilket kan motverka användningen av elektroniska betalningar. Att i stället stödja elektroniska betalningar kan öka incitamenten att utfärda räkningar och fakturor och därmed leda till en bättre efterlevnad av skattereglerna.

(12) Italiens utgifter för ålderspension, som låg på cirka 15 % av BNP 2017, tillhör de högsta i unionen och väntas öka på medellång sikt på grund av försämringen av äldreförsörjningskvoten. Budgeten för 2019 och lagdekretet om införlivande av det nya systemet för pensionering i förtid i januari 2019 är en tillbakagång från delar i tidigare reformer och innebär en försämring av hållbarheten i de offentliga finanserna på medellång sikt. De nya bestämmelserna kommer att ytterligare öka pensionsutgifterna på medellång sikt. Under perioden 2019–2021 kommer det nya systemet för pensionering i förtid (*Quota 100*) att innebära att människor kan gå i pension vid 62 års ålder om de har betalat in avgifter i 38 år. Dessutom har tillämpningsområdet för de befintliga bestämmelserna för pensionering i förtid utvidgats, bland annat genom att till 2026 skjuta upp indexeringen till förväntad livslängd av det lägsta inbetalade belopp som krävs, vilket hade införts genom tidigare pensionsreformer. När det gäller dessa bestämmelser uppgår öronmärkta medel i budgeten för 2019 till 0,2 % av BNP 2019 och till 0,5 % av BNP för åren 2020 och 2021, men ytterligare kostnader väntas även under åren som följer. De höga offentliga utgifterna för ålderspensioner håller tillbaka andra sociala utgifter och tillväxtfrämjande utgifter, t.ex. utbildning och investeringar, samt begränsar möjligheten att minska den totala skattebördan och den höga statsskulden. Ökade möjligheter att gå i pension i förtid kan dessutom ha en negativ inverkan på arbetskraftsutbudet i ett läge där Italien redan släpar efter EU-genomsnittet när det gäller deltagande i arbetslivet bland äldre arbetstagare (55–64 år) och därmed vara ett hinder för potentiell tillväxt och förvärra statsskuldens hållbarhet ytterligare. För att begränsa ökningen av pensionsutgifterna bör tidigare lagstiftade pensionsreformer i syfte att begränsa implicita förpliktelser till följd av en åldrande befolkning genomföras i sin helhet. Dessutom skulle besparingar kunna göras genom ingripanden mot rättigheter till hög pension som inte motsvaras av inbetalningar, utan att frångå principerna om rättvisa och proportionalitet.

(13) Trots den ekonomiska avmattningen fortsatte sysselsättningen att öka under 2018, om än i en något långsammare takt än året dessförinnan. Antalet sysselsatta uppgick till 23,2 miljoner i slutet av året, vilket ligger över nivåerna före finanskrisen. Sysselsättningsgraden (20–64 år) ökade till 63 % i fjol, men ligger fortfarande långt under EU-genomsnittet (73,2 %). Dessutom är de regionala klyftorna betydande och arbetsmarknaden är fortsatt segmenterad, med en ytterligare ökning av andelen visstidsanställningar under 2018. Arbetslösheten minskade till 10,6 %. Både långtids- och ungdomsarbetslösheten är fortsatt hög, vilket har en negativ inverkan på potentiell tillväxt och social sammanhållning. Att stå utanför arbetskraften är vanligt förekommande bland kvinnor, lågutbildade och unga. Dessutom uppgick andelen unga (15–24 år) som varken arbetar eller studerar till 19,2 % 2018, vilket är högst i EU. Det är också vanligt med ofrivillig deltid, vilket visar på fortsatt lediga resurser på arbetsmarknaden.

(14) Inkomstskillnaderna och risken för fattigdom är hög, med stora regionala och territoriella skillnader. Under 2017 riskerade 28,9 % av befolkningen fattigdom eller social utestängning, vilket ligger både över nivåerna före finanskrisen och avsevärt över EU-genomsnittet 2017 (22,4 %). Barn drabbas extra hårt, särskilt barn med invandrarbakgrund. Fattigdomen bland förvärvsarbetande är hög och ökar, särskilt bland visstidsanställda och personer med invandrarbakgrund. Egenföretagare, som motsvarar 20,8 % av arbetskraften (jämfört med EU-genomsnittet på 13,7 %), har i allmänhet ett sämre skydd mot sociala risker än anställda. Tillgång till lämpliga bostäder till rimlig kostnad är också en utmaning och tillhandahållandet av sociala tjänster är fortsatt underutvecklat och fragmenterat. De sociala transfereringarnas förmåga att minska fattigdom och ojämlikhet tillhör de lägsta i EU. Det program för bekämpning av fattigdom som infördes 2018 har ersatts av ett nytt omfattande program (medborgarlön), där fokus ligger på aktiv inkludering, beroende på vissa villkor. Men det är en reform som kan visa sig vara svår att genomföra, eftersom den innebär en påtaglig belastning för den offentliga förvaltningen, särskilt arbetsförmedlingar och sociala tjänster. Den faktiska effekten kommer att bero på hur effektiv politiken är i att få människor i arbete eller utbildning, i vilken omfattning individanpassade sociala tjänster tillhandahålls och på kontroller. I synnerhet kommer den faktiska kapaciteten att nå de mest behövande påverka i vilken omfattning fattigdom och social utestängning kan minskas. Resultaten för hälso- och sjukvårdssystemet är generellt sett goda, trots att utgifterna ligger under EU-genomsnittet. Men det finns stora regionala skillnader i tillhandahållandet av hälso- och sjukvård, vilket påverkar tillgång, rättvisa och effektivitet. Dessa aspekter skulle kunna förbättras genom bättre administration och genom övervakning av om standardnivåer uppnås för tjänsterna. Det är avgörande med en ökning av hem- och närvård och omsorg samt långvarig vård och omsorg om människor med funktionsnedsättning och andra missgynnade grupper ska kunna få stöd.

(15) Odeklarerat arbete är vanligt förekommande i Italien, särskilt i de södra regionerna. Enligt uppskattningar från den nationella statistikbyrån uppgick skuggekonomin till omkring 210 miljarder euro (12,4 % av BNP) 2016. Omkring 37,2 % av det beloppet är hänförligt till odeklarerat arbete. Detta påverkar i synnerhet utsatta grupper, som migranter, kvinnor och barn. Den nya myndigheten för arbetsinspektion, som invigdes 2017, har ägnat särskild uppmärksamhet åt fenomenet ”*caporalato*” i jordbrukssektorn, som kännetecknas av många oriktigheter och av en risk för utnyttjande av arbetskraft, särskilt i fråga om irreguljära migranter. Det krävs en noggrann övervakning av de åtgärder som vidtagits nyligen samt ytterligare åtgärder för att hantera och förebygga odeklarerat arbete och arbetskraftsexploatering samt för att säkerställa rättvisa och säkra arbetsförhållandena. Slutligen är det viktigt att säkerställa att själva genomförandet av medborgarlönen maximerar incitamenten till vanliga arbeten och övergången från odeklarerat arbete till reguljär anställning, både genom noggrann övervakning och positiva incitament.

(16) Om den nya medborgarlönsreformen ska kunna genomföras krävs en förbättring av de offentliga arbetsförmedlingarna, genom att mer resurser och tjänster med högre kvalitet erbjuds. När det handlar om medborgarlönssystemet för låginkomsttagare och arbetslösa är en effektiv arbetsmarknadspolitik ett viktigt verktyg för att minska friktion på arbetsmarknaden och ge människor incitament att söka arbete. I det avseendet är det mycket viktigt att arbetsförmedlingarna har tillräckligt många och kvalificerade medarbetare. Ändamålsenligt stöd till arbetssökande som syftar till att höja utbildningsnivån samt kompetensutveckling är avgörande för att förbättra arbetskraftens rörlighet och ge arbetstagarna de rätta färdigheterna för framtidens

utmaningar på arbetsmarknaden samt för en arbetsmiljö med ständigt nya utmaningar och ökad konkurrens. Nyligen har åtgärder vidtagits för att göra den aktiva arbetsmarknadspolitiken mer ändamålsenlig, t.ex. fastställandet av indikatorer för övervakning och minimikrav, antagandet av en strategi för långtidsarbetslösa samt framtagandet av ett kvalitativt profileringsverktyg. Men de offentliga arbetsförmedlingarnas övergripande ändamålsenlighet och deras förmåga att hitta arbete åt människor är fortfarande bristfällig. Dessutom är det stora skillnader i resultat mellan regioner samt en begränsad integration med social- och utbildningspolitik. Det finns även brister i samarbetet med arbetsgivarna.

(17) Italiens sysselsättningsklyfta mellan könen är en av de största i EU, och även om kvinnors sysselsättningsgrad ökar något är den betydligt lägre än EU-genomsnittet (53,1 % jämfört med 67,4 % 2018). Satsningarna på vård- och omsorgstjänster samt kvinnors deltagande på arbetsmarknaden är fortfarande inte tillräckliga, vilket också gäller åtgärder för att främja jämställdhet och adekvata strategier för en balans mellan arbete och privatliv. Men det finns ännu inte någon heltäckande strategi för att främja kvinnors deltagande på arbetsmarknaden. Den obligatoriska pappaledigheten förlängdes visserligen marginellt från fyra till fem dagar, men familjeledighetssystemet är fortfarande inte tillräckligt. I kombination med underutvecklad barnomsorg samt underutvecklad långvarig vård och omsorg hindrar detta ofta kvinnor med barn eller andra anhöriga i behov av vård eller omsorg från att arbeta. Under 2017 deltog endast 28,6 % av barn under tre år i formell förskoleundervisning, vilket är avsevärt under EU-genomsnittet. Satsningar på barnomsorg, hälso- och sjukvård samt långvarig vård och omsorg bör beakta de stora geografiska skillnaderna när det gäller tillgången till tjänster. Dessutom innebär den stora skattekilen för den andra inkomsttagaren ett minskat ekonomiskt incitament att arbeta för kvinnor. En ökning av kvinnors deltagande på arbetsmarknaden kan, i likhet med en allmän ökning av deltagandet på arbetsmarknaden, bidra till en högre ekonomisk tillväxt genom att öka arbetskraftsutbudet, minska fattigdomen och minska de sociala och ekonomiska riskerna som en åldrande befolkning medför.

(18) Den ursprungligen planerade reformen av regelverket för kollektivavtalsförhandlingar syftade till att få lönerna att hamna mer i nivå med de ekonomiska förutsättningarna på både regional nivå och företagsnivå. I mars 2018 undertecknade Confindustria och de tre största italienska fackliga organisationerna (Cgil, Cisl och Uil) ett ramavtal i syfte att utöka lokala löneförhandlingar. Avtalet ger dessutom ökad rättssäkerhet genom tydligare regler för hur arbetsmarknadens parter ska företrädas i förhandlingar samt fastslår en förbättrad algoritm för fastställande av minimilön. Det första genomförandeavtalet om representation samt hälsa och säkerhet på arbetsplatsen undertecknades i slutet av 2018 av arbetsgivarorganisationen och de tre största fackliga organisationerna.

(19) Investeringar i utbildning och kompetens är avgörande för att främja en smart och hållbar tillväxt för alla. Italiens svaga produktivitetsutveckling påverkas av bristerna i utbildningssystemet och den svaga efterfrågan på hög kompetens. Det är en stor utmaning att förbättra kvaliteten på utbildningssystemet. Andelen elever som hoppar av skolan (andel unga med högst grundskoleutbildning) är fortsatt avsevärt högre än EU-genomsnittet (14,5 % jämfört med 10,6 % 2018) och det finns stora regionala och territoriella skillnader i utbildningsresultat. Andelen medel som fördelas till grundskole- och gymnasieutbildning är visserligen i stora drag i linje med EU-genomsnittet, men ytterligare ansträngningar att attrahera, effektivt rekrytera och motivera lärare kan bidra till förbättrade studieresultat. Rekryteringssystemet är alltför

inriktat på kunskap i stället för på kompetens, samtidigt som fortbildningen är begränsad. Dessutom är italienska lärares löner fortsatt låga jämfört med internationella normer och även jämfört med arbetstagare med högre utbildning. Lönerna ökar i en långsammare takt än för de internationella motsvarigheterna och karriärmöjligheterna är mer begränsade, med en enda möjlig karriärutveckling. Dessutom baseras befordran uteslutande på tjänsteår i stället för på meriter. Detta har lett till att läraryrket inte betraktas som särskilt attraktivt för högkvalificerade personer och minskar motivationen för lärarkåren, vilket i sin tur har en negativ inverkan på studieresultaten. Lärlingssystemet har ökat i popularitet på senare år men antagna åtgärder har minskat omfattningen. När det gäller nyckelkompetenser och grundläggande färdigheter är Italiens studerande och vuxna bland de sämst presterande i EU. Deltagandet i vuxenutbildning är mycket begränsat och minskar dessutom, vilket kan ställas mot en av EU:s största sysselsättningsklyftor mellan hög- och lågutbildade. Kompetensutveckling krävs särskilt i fråga om digital kompetens. Endast begränsade framsteg har gjorts när det gäller digital kompetens och infrastruktur. Investeringar i humankapital är en förutsättning för att stimulera offentliga och privata investeringar, och nuvarande åtgärder i syfte att stärka den digitala kompetensen och vuxenutbildningen saknar en helhetssyn. Både grundläggande och avancerad digital kompetens ligger under EU-genomsnittet – endast 44 % av befolkningen i åldrarna 16–74 har grundläggande digital kompetens (57 % i EU).

(20) Bristfälliga investeringar i färdigheter har en bromsande effekt på Italiens övergång till en kunskapsbaserad ekonomi, vilket håller tillbaka produktivitetstillväxten och begränsar potentialen att förbättra icke kostnadsrelaterad konkurrenskraft och BNP-tillväxten. Utbildningsklyftor är också en del av förklaringen till den lägre produktiviteten hos Italiens mikro- och småföretag än i jämförbara länder. I den högre utbildningen saknas både finansiering och personal och den yrkesinriktade högre utbildningens omfattning är begränsad trots hög anställbarhet som resultat. Andelen universitetsutbildade är fortfarande låg (27,9 % av befolkningen i åldrarna 30–34 år 2018) och tillsammans med relativt litet utbud av högskoleutbildade, särskilt inom vetenskapliga och tekniska områden, är riktade investeringar i kompetens en förutsättning för att främja både offentliga och privata investeringar, särskilt i immateriella tillgångar. Det finns ett behov av att främja studier inom områden som har betydelse för kunskapsintensiva sektorer och genomföra kompetenshöjningar, särskilt i fråga om digital och ekonomisk kompetens.

(21) Mindre företags antagande av strategier för att öka produktiviteten, t.ex. vad gäller produkter, processer och organisationsinnovation, är fortsatt begränsat, särskilt i södra Italien. Investeringar i immateriella tillgångar har legat betydligt under EU-genomsnittet sedan början av 2000-talet. Företagens utgifter för forskning och utveckling är omkring hälften av genomsnittet för euroområdet. Stödet från offentlig sektor för företagens FoU-utgifter är fortsatt lågt, men håller på att förbättras tack vare att skatteincitament har fått en större betydelse. De offentliga utgifterna för forskning och utveckling ligger också under genomsnittet för euroområdet. Den låga innovationsnivån kan även innebära en långsammare övergång till en grön ekonomi. För att förbättra Italiens innovationsresultat krävs ytterligare investeringar i immateriella tillgångar liksom ett tydligare fokus på tekniköverföring, med beaktande av regionala brister och företagens storlek. Myndigheternas stöd av företagens FoU-investeringar kan förbättras genom en väl avvägd blandning av direkta och indirekta åtgärder och en fördjupad bedömning av de befintliga tillfälliga skatteincitamenten, för att sedan göra de mest effektiva åtgärderna permanenta. Åtgärder för att stödja

kunskap (t.ex. teknikkluster) och samarbete mellan företag hjälper särskilt mindre företag att hantera de här problemen och öka den låga produktiviteten.

(22) Det behövs investeringar för att höja kvaliteten på och öka hållbarheten i landets infrastruktur. I transportsektorn har Italien inte lyckats genomföra sin investeringsstrategi (*Connettere l'Italia*) för infrastrukturen. Det har skett endast begränsade framsteg i fråga om genomförandet av de planerade investeringarna i järnvägar, vägar och hållbar rörlighet i städer. Detta beror på administrativa förseningar, ineffektivitet i utgifterna, ofullständigt genomförande av lagen om upphandling och koncessioner samt rättstvister. EU:s resultattavla för transporter visar att kvaliteten i Italiens infrastruktur ligger under EU-genomsnittet. Skicket är en klar källa till oro, vilket också framgår av broraset i Genua. Regeringen har prioriterat underhåll och säkerhet, och planerar att övervaka underhållsstatusen för hela infrastrukturen och inrätta av en ny myndighet med ansvar för järnvägs- och väginfrastrukturens säkerhet. För det ändamålet fick Italien 2019 ta i anspråk 1 miljard euro enligt EU:s finanspolitiska regler till ett investeringsprogram i syfte att öka säkerheten i väginfrastruktur av samma typ som Morandi-bron. Investeringar i hållbara transporter och hållbar infrastruktur är också ett sätt att hantera miljöproblem. Det behövs långsiktiga gröna investeringar för att nå de ambitiösa energi- och klimatmålen för 2030. Den integrerade nationella energi- och klimatplanen är en viktig källa till vägledning för att fastställa investeringsbehov inom områdena minskade koldioxidutsläpp och energi. Det behövs investeringar för att förbättra energiinfrastrukturen, vilket skulle bidra till ett mer motståndskraftigt, renare, säkrare och flexiblare energisystem, samtidigt som det skulle ge en förbättrad marknadsintegration och minska prisskillnaderna. Det italienska elnätet är ännu inte tillräckligt väl rustat för att klara ökade utbyten över gränserna eller för att klara omfattningen av de olika förnybara energikällorna enligt prognosen för 2030. Det behövs investeringar i åtgärder som minskar hydrogeologiska och seismiska risker för att därmed minska utgifterna vid kriser, bland annat för infrastruktur. För 2019 fick Italien ta i anspråk 2,1 miljarder euro enligt EU:s finanspolitiska regler för att säkerställa åtgärder i syfte att förebygga hydrogeologiska risker. Slutligen görs inte tillräckligt ändamålsenliga investeringar i avfallshantering och vatteninfrastrukturen i södra Italien, samtidigt som det fortsatt finns risker för vattenbrist och torka. Fragmenteringen av sektorn, i kombination med mindre aktörers svaga kreditprofil är ett fortsatt hinder för investeringar. Investeringar, däribland i hantering av klimatförändringar, miljöhållbarhet och förebyggande åtgärder samt landsbygdens förbindelser, skulle också bidra till minskade regionala skillnader. På landsbygden är dessutom bredbandsnätet mindre väl utbyggt. När det gäller ultrasnabb (minst 100 Mbit/s) bredbandstäckning släpar Italien fortfarande efter (endast 24 % jämfört med EU-genomsnittet på 60 %) och ligger nästan längst ned på listan (plats 27) med en fortfarande mycket måttlig tillväxttakt. Både ultrasnabb bredbandstäckning och spridning ligger långt under EU-genomsnitten.

(23) Den bristande förmågan i offentlig sektor, särskilt på lokal nivå, att administrera medel utgör ett investeringshinder i samtliga sektorer, på grund av komplicerade förfaranden, överlappande ansvarsområden och undermålig förvaltning av offentliganställda. Otillräcklig kompetens i den offentliga sektorn begränsar förmågan att bedöma, välja ut och leda investeringsprojekt. Detta undergräver också användningen av EU-medel, där Italien släpar efter jämfört med EU-genomsnittet. Den lägre kvaliteten på förvaltningen i södra Italien begränsar i hög grad både utgifter och den politiska kapaciteten. Att förbättra den administrativa kapaciteten är en förutsättning för en effektiv hantering av offentliga investeringar och användning av EU-medel, vilket har

positiva spridningseffekter för privata investeringar och BNP-tillväxt. Sådana förbättringar kan få större genomslag på investeringar i bredband, transport, vattenförvaltning och den cirkulära ekonomin, särskilt i södra Italien. Den senare släpar efter främst vad gäller investeringar i immateriella tillgångar. En förbättring av den administrativa kapaciteten hos centrala och lokala organ skulle ha en positiv inverkan på planeringen, utvärderingen och övervakningen av investeringsprojekt, samt på att identifiera och hantera möjliga flaskhalsar.

(24) Att öka effektiviten i Italiens offentliga förvaltning och hur företagens behov tillgodoses skulle ha en positiv inverkan på företagsklimatet, investeringar och företagens förmåga att utnyttja innovationsmöjligheter. En omfattande lag om reform av den offentliga förvaltningen antogs 2015. Reformen hanterade de flesta källor till ineffektivitet, t.ex. förfarandenas längd och komplexitet, bristen på öppenhet, den bristfälliga förvaltningen av offentliganställda, den ineffektiva förvaltningen av offentligt ägda företag och den låga digitaliseringsgraden. I slutet av 2017 hade större delen av reformen genomförts och verkställighet pågår, med stöd av den nya *Concretezza*-lagen. Men inkonsekvent planering, knappa ekonomiska resurser och otillräcklig samordning innebär förseningar av digitala offentliga tjänster inom viktiga områden som internetbaserade betalningssystem, som skulle bidra till minskad komplexitet och ökad öppenhet. De offentliganställdas höga genomsnittsålder och låga genomsnittliga digitala kompetens bromsar processen ytterligare. Men när tydliga mål och ändamålsenlig verkställighet kombineras är resultaten tydliga, vilket var fallet med den snabba utvecklingen av den elektroniska marknaden för offentlig förvaltning och e-fakturering. I 2015 års reform av den offentliga förvaltningen ingick också ett nytt regelverk för reform av förvaltningen av lokala offentliga tjänster. Men i november 2016 förklarade Italiens författningsdomstol att antagningsförfarandet för ett antal lagdekret var författningsvidrigt, bland annat avseende lokala offentliga tjänster. Därmed krävs ett nytt lagstiftningsinitiativ för att främja effektiviteten och kvaliteten i lokala offentliga tjänster, bland annat genom att prioritera konkurrenskraftiga anbud framför interna lösningar eller direktstöd.

(25) I ekonomi- och finansdokumentet för 2018 (nedan kallat *DEF 2018*) identifierades projektförberedelser och kvalitetsförbättring av projektcykeln som avgörande faktorer för att åter kunna uppnå ändamålsenliga investeringsutgifter i Italien. I samma dokument rapporterades om bildandet av en särskild stödfond för projektförberedelser och projektöversyn av viktiga infrastrukturprojekt. Ytterligare en stödfond planerades för förberedelser av mindre projekt som genomförs av lokala organ. Men ännu har inte några genomförandedekret utfärdats med avseende på de båda fonderna, och anslagen till dessa fonder kan bli lägre än vad som ursprungligen lades fram i DEF 2018. I budgetlagen för 2019 nämns inrättandet av projektcentralen ”*Centrale per la progettazione*” men det är inte verksamt än och bildandet av det verkar kräva mer långsiktiga insatser. När det gäller funktion är det inte klart hur projektcentralen ska interagera med kommuner och andra lokala organ.

(26) Förbättringar i företagsklimatet kan underlätta entreprenörskap, och bättre konkurrensförhållanden kan gynna effektivare resursfördelning och produktivitetsvinster. Den årliga konkurrenslagen från 2015, som antogs i augusti 2017, måste nu genomföras ordentligt. Dessutom kvarstår betydande konkurrenshinder inom vissa sektorer, t.ex. företagstjänster och detaljhandel. En förbättring av kvaliteten i regelverket skulle säkerställa lika villkor för både innovativa plattformar och traditionella aktörer, frigöra hela potentialen i delningsekonomin och ge rättvisare konkurrens i alla sektorer. Bättre konkurrensutsättning vid tilldelning av avtal om

offentliga tjänster och koncessioner på kollektiva nyttigheter kan inverka positivt på tjänsternas kvalitet. Bristen på stabila regelverk i systemet för offentlig upphandling kan äventyra vissa viktiga fördelar från tidigare reformer och bidra till att investeringar skjuts upp. Marknadskontrollen av produkter är fördelad på flera olika organisationer, med många överlappningar och det finns inget system för effektiv samordning. Detta minskar ändamålsenligheten i kontroller när det gäller att förhindra illojal konkurrens från företag som inte följer regelverken.

(27) Den låga effektiviteten i det italienska civilrättsliga systemet är fortsatt ett problem. Under 2017 var den tid som krävdes för att avgöra civilrättsliga mål och handelsmål fortfarande den längsta i EU, för alla instanser i Italien. Handläggningstiden hade visserligen ökat för första instans jämfört med 2016, men tidigare reformer börjar ha en positiv inverkan på rättegångstiden i högre instanser, även om det fortfarande finns utrymme att motverka okynnesprocesser och säkerställa att domstolarna fungerar effektivt. I högsta kassationsdomstolen har ett stort antal inkommande mål i kombination med lägre genomströmning i dess skattesektion haft en negativ inverkan på domstolens effektivitet och gett upphov till oro rörande skatterättssystemet i första och andra instans. Totalt sett kan en adekvat tillämpning av enklare rättegångsregler bidra till att på ett avgörande sätt påskynda civilmål. En reform i syfte att effektivisera civilprocesser har offentliggjorts, men har ännu inte lagts fram för parlamentet. Andra problem är den fortsatt begränsade och inkonsekventa användningen av avvisningsfiltret i appellationsdomstolarna i andra instans, det stora antalet vakanta tjänster för administrativ personal och de kvarvarande skillnaderna mellan domstolar vad gäller ändamålsenligheten i ärendehantering.

(28) Italien har nyligen gjort vissa framsteg vad gäller att stärka ramen för korruptionsbekämpning, bland annat bättre skydd för visselblåsare, en tydligare roll för den nationella myndigheten för korruptionsbekämpning när det handlar om genomförande och en ny lag mot korruption från januari 2019. Den senare syftar till att förbättra identifiering och bekämpning av korruption genom strängare straff, bättre utredningstekniker och förmånlig behandling av dem som anmäler korruption. Genom lagen avskaffas också preskriptionstid efter fällande dom i första instans, men först från och med 2020. Det senare är en länge emotsedd positiv åtgärd som är i linje med internationella standarder. Men korruptionsbekämpningen har fortfarande inte avsedd verkan i Italien, främst beroende på att brottmålsförfarandena fortfarande är onödigt långa, i avsaknad av en välbehövlig reform av de straffrättsliga processerna, däribland systemet för överklagande för att undvika missbruk av rättstvister. Dessutom finns det fortfarande brister i ramen för straffrättsliga förfaranden för vissa typer av brott, t.ex. förskingring av allmänna medel.

(29) Italienska banker har gjort fortsatt goda framsteg i att återställa balansräkningarna trots förnyat tryck från marknaden. Men på grund av deras höga exponering för statsobligationer har marknadens volatilitet haft en negativ inverkan på kapitalsituationen, vilket sätter press på finansieringskostnaderna och innebär svårigheter att få tillgång till marknadsfinansiering utan säkerhet. Det är fortfarande motiverat att minska den befintliga stocken av nödlidande lån och lån som sannolikt inte kommer att betalas, särskilt för små och medelstora banker, för att ytterligare bevara den finansiella stabiliteten och stärka kreditgivningen till ekonomin. Att se till att bankerna, särskilt de mindre, gör framsteg med att uppfylla myndigheternas finansieringskrav, skulle också öka systemets motståndskraft mot chocker. Det är också viktigt att åtgärda bankernas strukturellt svaga lönsamhet genom att öka effektiviteten och optimeringen i affärsmodellerna. Ett snabbt genomförande av

insolvensreformen skulle påskynda de fortsatt långsamma förfarandena för utmätning och ianspråktagande av säkerhet samt ytterligare öka banksektorns motståndskraft. Eventuell ersättning som staten beviljar aktieägare och småsparare med innehav av efterställda skulder i banker som tidigare omfattats av likvidationsförfaranden bör enbart vara inriktad på att hantera samhällseffekterna av tidigare vilseledande försäljningar. Styrningen i banksystemet bör förbättras ytterligare, genom ett snabbt slutförande av 2015 års reform av de stora kooperativa bankerna när klarhet angående rättsläget har uppnåtts.

(30) För företagens finansiering är bankkrediter fortfarande den dominerande källan. Men mindre och innovativa företag har fortfarande svårt att få tillgång till lån, särskilt i södra Italien. Kapitalmarknaden är underutvecklad jämfört med andra medlemsstater, vilket också beror på faktorer som begränsar efterfrågan, t.ex. låg utbildningsnivå när det gäller finansiella frågor, rädsla att förlora kontrollen över företaget och betungande administrativa krav. Flera åtgärder har introducerats de senaste åren för att förbättra tillgången till finansiering, i huvudsak med fokus på bankkrediter, även om marknadsbaserade åtgärder som miniobligationer, den alternativa investeringsmarknaden, riskkapital och direktstöd också har hjälpt små och innovativa företag att få tillgång till finansiering. Att avdraget för eget kapital försvinner i budgeten för 2019 kan minska företagens incitament att använda eget kapital vid finansiering. För att effektivt främja tillgång till finansiering via andra källor än banker måste man beakta behoven hos mindre och innovativa företag samt investerarnas förmåga att bedöma investeringsprojekt. En diversifiering av finansieringskällorna skulle på ett bättre sätt skydda företagens investeringar från chocker i banksektorn och samtidigt stödja innovation och tillväxt.

(31) Programplaneringen för EU-medel för perioden 2021–2027 kan bidra till att åtgärda en del av de brister som identifierats i rekommendationerna, särskilt på de områden som anges i bilaga D till landsrapporten[9]. Italien skulle på detta sätt bättre kunna utnyttja dessa medel på de identifierade områdena, med beaktande av regionala skillnader. Att stärka landets administrativa kapacitet att förvalta dessa medel är en viktig faktor för att den här investeringen ska lyckas.

(32) Kommissionen har inom ramen för 2019 års europeiska planeringstermin gjort en omfattande analys av Italiens ekonomiska politik och redogjort för den i 2019 års landsrapport. Kommissionen har även bedömt stabilitetsprogrammet för 2019, det nationella reformprogrammet för 2019 samt uppföljningen av de rekommendationer Italien har fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmens relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Italien, utan också att unionens regler och riktlinjer har iakttagits. Detta har sin grund i behovet av att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på unionsnivå.

(33) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet för 2019 och dess yttrande[10] återspeglas särskilt i rekommendation 1 nedan.

(34) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet för 2019 och stabilitetsprogrammet för 2019. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas i rekommendationerna 1–5. Dessa rekommendationer bidrar också till genomförandet av de första fyra rekommendationerna om den ekonomiska politiken i

[9] SWD(2019) 1011 final.

[10] Enligt artikel 5.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.

euroområdet. De finanspolitiska åtgärder som det hänvisas till i rekommendation 1 bidrar bland annat till att hantera obalanser med koppling till hög statsskuld.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Italien att 2019 och 2020 vidta följande åtgärder:

1. Säkerställa en nominell minskning av de primära offentliga nettoutgifterna på 0,1 % under 2020, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 0,6 % av BNP. Använda oförutsedda inkomster till att snabbare minska den offentliga skuldkvoten. Flytta skattebördan från arbete, däribland genom att minska skatteutgifterna och uppdatera de inaktuella taxeringsvärdena. Bekämpa skattefusk, särskilt i form av utebliven fakturering, däribland genom att skärpa obligatorisk användning av e-betalningar samt genom lägre lagstadgade gränsvärden för kontantbetalningar. Genomföra tidigare pensionsreformer i sin helhet för att minska andelen av de offentliga utgifterna som går till ålderspensioner och skapa utrymme för andra sociala och tillväxtfrämjande utgifter.

2. Öka ansträngningarna att motverka odeklarerat arbete. Säkerställa att aktiva arbetsmarknadsåtgärder och socialpolitik är ändamålsenligt integrerade och når ut, särskilt till unga samt till utsatta grupper. Stödja kvinnors deltagande på arbetsmarknaden genom en omfattande strategi, bland annat genom tillgång till såväl barnomsorg som långvarig vård och omsorg av god kvalitet. Förbättra utbildningsresultaten, även genom ändamålsenliga och riktade investeringar, samt främja kompetensutveckling, däribland genom att stärka den digitala kompetensen.

3. Inrikta den investeringsrelaterade ekonomiska politiken på forskning och innovation samt på infrastrukturens kvalitet, med beaktande av regionala skillnader. Förbättra ändamålsenligheten i den offentliga förvaltningen, bland annat genom att satsa på offentliganställdas kompetens, genom att påskynda digitalisering och öka de lokala offentliga tjänsternas effektivitet och kvalitet. Angripa konkurrensbegränsningar, särskilt inom detaljhandeln och företagstjänster, även med hjälp av en ny årlig konkurrenslag.

4. Förkorta tidsåtgången för civilmål i alla instanser genom att upprätthålla och effektivisera processreglerna, även dem som för närvarande behandlas av lagstiftaren. Förbättra effektiviteten i kampen mot korruption genom reformer av rättegångsregler för att få kortare brottmålsrättegångar.

5. Främja en omstrukturering av bankernas balansräkningar, särskilt i små och medelstora banker, genom att förbättra effektivitet och tillgångskvalitet, fortsätta att minska andelen nödlidande lån och diversifiera finansieringen. Förbättra finansieringen från andra källor än banker för små och innovativa företag.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande