



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 22.5.2017
COM(2017) 511 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Italiens 2017

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Italiens 2017

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Italiens 2017

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Italiens 2017

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken¹, insbesondere auf Artikel 5 Absatz 2,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte², insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission³,

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments⁴,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 16. November 2016 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht⁵ an, mit dem das Europäische Semester für wirtschaftspolitische Koordinierung 2017 eingeleitet wurde. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 9./10. März 2017 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 16. November 2016 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht⁶ an, in dem sie Italien als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei. Am selben Tag nahm die Kommission auch eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets an. Diese Empfehlung wurde am

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

³ COM(2017) 511 final.

⁴ P8_TA(2017)0038, P8_TA(2017)0039 und P8_TA(2017)0040.

⁵ COM(2016) 725 final.

⁶ COM(2016) 728 final.

9./10. März 2017 vom Europäischen Rat gebilligt und am 21. März 2017 vom Rat verabschiedet.⁷

- (2) Als Mitgliedstaat, dessen Währung der Euro ist, und angesichts der engen Verflechtungen zwischen den Volkswirtschaften in der Wirtschafts- und Währungsunion sollte Italien die vollständige und fristgerechte Umsetzung der Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet entsprechend den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 4 sicherstellen.
- (3) Der Länderbericht 2017 für Italien⁸ wurde am 22. Februar 2017 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Italiens bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 12. Juli 2016, bei der Umsetzung der Empfehlungen der Vorjahre und bei der Verwirklichung der nationalen Ziele im Rahmen von Europa 2020 bewertet. Der Länderbericht enthielt außerdem die eingehende Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011, deren Ergebnisse ebenfalls am 22. Februar 2017 veröffentlicht wurden⁹. Die Kommission gelangt aufgrund ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Italien übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Vor dem Hintergrund des hohen Bestands an notleidenden Krediten und der hohen Arbeitslosigkeit gehen von dem hohen gesamtstaatlichen Schuldenstand und der anhaltend schwachen Produktivitätsentwicklung Risiken von grenzübergreifender Bedeutung aus. Es besteht besonderer Handlungsbedarf, um das Risiko nachteiliger Auswirkungen auf die italienische Wirtschaft und – in Anbetracht ihrer Größe und grenzübergreifenden Bedeutung – auf die Wirtschafts- und Währungsunion zu senken.
- (4) Am 27. April 2017 übermittelte Italien sein nationales Reformprogramm 2017 und sein Stabilitätsprogramm 2017. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet. Italiens nationales Reformprogramm enthält sowohl kurzfristige als auch mittelfristige Maßnahmen. Auf kurze Sicht sind die ausstehenden Gesetze im Bereich des Wettbewerbsrechts und die Reformen der Strafverfahren und der Verjährungsvorschriften anzunehmen sowie das Gesetz zur Armutsbekämpfung und Maßnahmen in den Bereichen betriebliche Tarifverhandlungen, Verlagerung der Steuerlast und Privatisierung umzusetzen. Auf mittlere Sicht sind Maßnahmen in den Bereichen öffentliche Finanzen, Besteuerung, Arbeitsmarkt, Banken- und Kreditsystem, Wettbewerbsrecht, öffentliche Verwaltung, Justizwesen und Investitionen vorgesehen. Das nationale Reformprogramm beinhaltet ferner Maßnahmen in Bezug auf die im Länderbericht 2017 und in der Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet genannten Herausforderungen, wie die Notwendigkeit, die Investitionen wieder anzukurbeln und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen. Wenn diese Maßnahmen innerhalb der angegebenen Zeiträume vollständig umgesetzt werden, können sie dazu beitragen, Italiens makroökonomische Ungleichgewichte zu beheben und seine länderspezifischen Empfehlungen umzusetzen. Auf der Grundlage der politischen Zusagen Italiens bestätigt die Kommission ihre frühere Bewertung, der zufolge im Rahmen des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht derzeit keine weiteren Maßnahmen erforderlich sind. Die Umsetzung der Reformagenda wird in Form des spezifischen Monitoring aufmerksam verfolgt werden.

⁷

ABl. C 92 vom 24.3.2017, S. 1.

⁸

SWD(2017) 77 final.

⁹

COM(2017) 90 final.

- (5) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden in den Programmen der Mitgliedstaaten für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Wie in den Rechtsvorschriften über die ESI-Fonds¹⁰ vorgesehen, kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung und Änderung seiner ESI-Fonds-Programme auffordern, wenn dies für die Förderung der Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen notwendig ist. Die Kommission hat weitere Leitlinien¹¹ zur Anwendung dieser Vorschriften bereitgestellt.
- (6) Italien unterliegt derzeit der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und der Schuldenregel. In ihrem Stabilitätsprogramm 2017 veranschlagt die Regierung eine Verbesserung des Gesamtdefizits von 2,4 % des BIP im Jahr 2016 auf 2,1 % im Jahr 2017 und 1,2 % im Jahr 2018; 2019 soll ein weitgehend ausgeglichener Haushalt erreicht werden. Das mittelfristige Haushaltsziel, d. h. ein strukturell ausgeglichener Haushalt, soll 2019 erreicht und 2020 aufrechterhalten werden; der Neuberechnete¹² strukturelle Saldo deutet jedoch in beiden Jahren auf ein geringfügiges strukturelles Defizit von 0,3 % des BIP hin. Dem Stabilitätsprogramm zufolge wird sich die gesamtstaatliche Schuldenquote, nachdem sie im Jahr 2016 weiter gestiegen war (von 132,1 % des BIP im Jahr 2015 auf 132,6 %), im Jahr 2017 stabilisieren und ab 2018 sinken, um 2020 125,7 % zu erreichen. Aus der ungewissen Zusammensetzung und Umsetzung der mittelfristigen Haushaltsstrategie des Stabilitätsprogramms ergeben sich Abwärtsrisiken für die BIP-Wachstumsprognosen und für die Erreichung der Haushaltsziele. So geht die Frühjahrsprognose 2017 der Kommission für 2018 von annähernd demselben realen BIP-Wachstum aus wie das Stabilitätsprogramm 2017, obwohl das Defizit erheblich höher angesetzt wird. In der Prognose der Kommission wird die Mehrwertsteuererhöhung (0,9 % des BIP), die als „Sicherheitsmaßnahme“ verabschiedet wurde, um die Haushaltsziele 2018 zu erreichen, nicht berücksichtigt; einer der Gründe dafür ist die Tatsache, dass im Stabilitätsprogramm die Absicht bekräftigt wird, sie nicht in Kraft zu setzen, solange keine Einzelheiten zu alternativen Ausgleichsmaßnahmen vorliegen. Ferner enthält das Stabilitätsprogramm den Vorsatz, zusätzlichen Spielraum für eine Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung aufzutun.
- (7) Im Stabilitätsprogramm 2017 wird auf die insgesamt signifikanten Haushaltsauswirkungen des außergewöhnlichen Flüchtlingszustroms und der Sicherheitsmaßnahmen in den Jahren 2016 und 2017 verwiesen, und es werden ausreichend Belege für Umfang und Art der zusätzlichen Haushaltsbelastung geliefert. Der Kommission zufolge beliefen sich die berücksichtigungsfähigen zusätzlichen Ausgaben im Jahr 2016 auf 0,06 % des BIP für den außergewöhnlichen Zustrom von Flüchtlingen und auf 0,06 % des BIP für Sicherheitsmaßnahmen. Für

¹⁰ Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

¹¹ COM(2014) 494 final.

¹² Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen nach Neuberechnungen der Kommission unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

das Jahr 2017 werden die durch den außergewöhnlichen Flüchtlingszustrom bedingten berücksichtigungsfähigen Ausgaben vorläufig auf 0,16 % des BIP geschätzt¹³. Die italienischen Behörden machten für 2017 aufgrund der außergewöhnlichen seismischen Aktivität zudem die Klausel für außergewöhnliche Ereignisse geltend. Für das Jahr 2017 werden die durch die außergewöhnliche seismische Aktivität bedingten berücksichtigungsfähigen Ausgaben vorläufig auf 0,18 % des BIP geschätzt¹⁴. Nach Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ist eine Berücksichtigung dieser zusätzlichen Ausgaben möglich, da der Flüchtlingszustrom, die akute terroristische Bedrohung und die außergewöhnliche seismische Aktivität außergewöhnliche Ereignisse mit signifikanten Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen Italiens darstellen, deren Tragfähigkeit nicht infrage gestellt würde, wenn Italien eine vorübergehende Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel gestattet würde. Um die zusätzlichen flüchtlings- und sicherheitsbedingten Kosten zu berücksichtigen, wurde die erforderliche Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel für 2016 daher um 0,12 % des BIP nach unten korrigiert. Was 2017 anbelangt, wird im Frühjahr 2018 auf der Grundlage der von den italienischen Behörden übermittelten beobachteten Daten eine endgültige Bewertung vorgenommen, die auch die berücksichtigungsfähigen Beträge umfassen wird.

- (8) Für 2016 wurde Italien eine vorübergehende Abweichung vom erforderlichen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel in Höhe von 0,5% des BIP gewährt, um umfangreichen Strukturreformen mit positiven Auswirkungen auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen Rechnung zu tragen, sowie weitere 0,25 % des BIP zur Berücksichtigung seiner Investitionsausgaben für von der EU kofinanzierte Projekte. Eines der Kriterien in Bezug auf die Investitionsklausel ist die Ausweitung der öffentlichen Investitionen. Den Haushaltsdaten für 2016 zufolge waren die öffentlichen Investitionen im Jahr 2016 im Vergleich zu 2015 rückläufig (-1,6 Mrd. EUR). Allerdings erkennt der Rat an, dass die öffentlichen Investitionen im vergangenen Jahr durch spezielle Faktoren beschränkt wurden. Einer dieser Faktoren war die Ungewissheit, die durch die Umstellung auf die neuen Vergabe- und Konzessionsvorschriften entstand, die entsprechend den länderspezifischen Empfehlungen 2016 überarbeitet wurden. Aber vor allem kam es 2016 infolge des Beginns des neuen Programmplanungszeitraums zu einem drastischen Rückgang der aus EU-Mitteln finanzierten Investitionen, während die staatlich finanzierten Investitionen geringfügig stiegen (1,1 Mrd. EUR). Da somit die staatlich finanzierten Investitionen 2016 zunahmen und die Ausgaben im Zusammenhang mit der Investitionsklausel diese nicht aufwogen, kann Italien im

¹³ Dieser Wert setzt sich zusammen aus den im Stabilitätsprogramm 2017 geschätzten Gesamtkosten zulasten des Haushalts in Höhe von 0,25 % des BIP, von denen die in den Jahren 2015 und 2016 gewährten vorübergehenden Abweichungen in Höhe von 0,03 % bzw. 0,06 % des BIP abgezogen werden. In ihrer Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltsplanung Italiens für 2017 kündigte die Kommission auch angesichts der Tatsache, dass der Europäische Rat im Oktober 2016 den „erheblichen, auch finanziellen Beitrag, den die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen in den letzten Jahren geleistet haben“ gewürdigt hat, ihre Bereitschaft an, angesichts des anhaltenden außergewöhnlichen Flüchtlingszustroms in Italien eine zusätzliche Abweichung zu erwägen.

¹⁴ In ihrer Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltsplanung Italiens für 2017 vertrat die Kommission die Auffassung, dass Ausgaben, die für Notfallmaßnahmen vorgesehen sind, und der Plan für präventive Investitionen zur Verbesserung des Erdbebenschutzes in Italien zur selben Ausgabenkategorie gehören. Für weitere vorübergehende Abweichungen in den kommenden Jahren sollten daher nur Zunahmen bei den für diese Zwecke vorgesehenen Ressourcen als berücksichtigungsfähig gelten.

Rahmen der Investitionsklausel für die im Stabilitätsprogramm 2017 vorgesehenen staatlichen Ausgaben, die für eine Kofinanzierung in Frage kommen, eine vorübergehende Abweichung in Höhe von 0,21 % des BIP gewährt werden. Wird die gesamte zusätzliche Flexibilität im Rahmen der Klauseln für außergewöhnliche Ereignisse, Strukturreformen und Investitionen in Höhe von 0,83 % des BIP berücksichtigt, deutet die Frühjahrsprognose 2017 der Kommission für das Jahr 2016 auf eine gewisse Abweichung vom empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel hin.

- (9) Am 12. Juli 2016 empfahl der Rat Italien eine jährliche Haushaltskorrektur von mindestens 0,6 % des BIP in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2017. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2017 davon aus, dass im Jahr 2017 sowie in den Jahren 2016 und 2017 zusammengenommen die Gefahr einer erheblichen Abweichung vom empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel besteht. Diese Schlussfolgerung würde sich allerdings in Richtung auf die Gefahr einer gewissen Abweichung verschieben, wenn die vorübergehende Abweichung im Rahmen der Klausel für außergewöhnliche Ereignisse, die für den außergewöhnlichen Zustrom von Flüchtlingen und den Plan für präventive Investitionen zur Verbesserung des Erdbebenschutzes in Italien gewährt wurde (nach der vorläufigen Schätzung insgesamt 0,34 % des BIP), im Jahr 2017 von der Anforderung abgezogen wird.
- (10) Angesichts seiner Haushaltslage und insbesondere seines Schuldenstandes wird erwartet, dass Italien 2018 weitere Anpassungen in Richtung auf sein mittelfristiges Haushaltsziel, d. h. einen strukturell ausgeglichenen Haushalt, vornimmt. Nach der gemeinsam vereinbarten Anpassungsmatrix im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts erfordert diese Anpassung im Jahr 2018 einen nominalen Rückgang der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben von mindestens 0,2 %. Dies entspräche einer jährlichen strukturellen Anpassung von mindestens 0,6 % des BIP. Bei einer unveränderten Politik besteht 2018 die Gefahr einer erheblichen Abweichung von dieser Vorgabe. Italien wird die Schuldenregel in den Jahren 2017 und 2018 voraussichtlich nicht einhalten. Insgesamt ist der Rat der Auffassung, dass Italien bereit sein muss, im Jahr 2017 weitere Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung der Schuldenregel zu gewährleisten, und dass ab 2018 zusätzliche Maßnahmen erforderlich sein werden, um den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu entsprechen. Wie in der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 vorgesehen, sollte allerdings bei der Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und -ergebnisse der Haushaltssaldo des Mitgliedstaats vor dem Hintergrund der Konjunkturbedingungen berücksichtigt werden. Wie die Kommission bereits in der diese länderspezifischen Empfehlungen begleitenden Mitteilung dargelegt hat, müssen die Bewertung der Übersicht über die Haushaltsplanung 2018 und die anschließende Bewertung der Haushaltsergebnisse für 2018 dem Ziel eines haushaltspolitischen Kurses Rechnung tragen, der sowohl zur Stärkung der laufenden Erholung als auch zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen Italiens beiträgt. In diesem Kontext beabsichtigt die Kommission, vor dem Hintergrund der konjunkturellen Lage Italiens den anwendbaren Ermessensspielraum zu nutzen.
- (11) Da Italien die Schuldenregel im Jahr 2015 offenbar nicht eingehalten hat, legte die Kommission am 22. Februar 2017 einen Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV vor, in dem sie schloss: „Wenn die zusätzlichen strukturellen Maßnahmen im Umfang von mindestens 0,2 % des BIP, zu deren Annahme sich die Regierung bis

spätestens April 2017 verpflichtet hat, um einer weitgehenden Erfüllung der Anforderungen der präventiven Komponente im Jahr 2017 (und damit auch im Jahr 2016) näherzukommen, bis zu diesem Zeitpunkt nicht glaubwürdig in Kraft gesetzt werden, legt die aktuelle Analyse nahe, dass das Schuldenstandskriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/1997 als derzeit nicht eingehalten betrachtet werden sollte. Eine Entscheidung darüber, ob die Eröffnung eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit zu empfehlen ist, wird jedoch erst auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2017 der Kommission getroffen, wobei die Ist-Daten für 2016 und die Umsetzung der haushaltspolitischen Zusagen der italienischen Behörden vom Februar 2017 berücksichtigt werden.“ Die italienische Regierung hat die verlangten zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen im April 2017 verabschiedet. Daher sind im Hinblick auf die Einhaltung der Schuldenregel im Jahr 2015 derzeit keine weiteren Schritte erforderlich. Die Kommission wird die Erfüllung des Schuldenstandskriteriums in Italien im Herbst 2017 erneut prüfen, wenn die für 2016 gemeldeten Haushaltsdaten verfügbar sind und ihre Herbstprognose 2017 mit den neuen Daten zur Haushaltsausführung 2017 und der Übersicht über die Haushaltsplanung 2018 vorliegt.

- (12) Italiens hohe öffentliche Schuldenquote dürfte sich stabilisieren, angesichts der negativen Entwicklung des strukturellen Primärsaldos und der derzeitigen makroökonomischen Bedingungen aber nicht zurückgehen. Bei einem Stand von über 130 % des BIP ist offenkundig, dass erhebliche Mittel zur Deckung des Schuldendienstes eingesetzt werden müssen und nicht in stärker wachstumsfördernde Bereiche wie Bildung, Innovation und Infrastruktur fließen können.
- (13) Das Steuersystem Italiens ist in vielerlei Hinsicht ungeeignet, um Wirtschaftswachstum und Effizienz zu fördern. Obwohl die Steuerlast auf die Produktionsfaktoren unlängst etwas reduziert wurde, zählt sie nach wie vor zu den höchsten in der EU. Dabei bestehen durchaus Möglichkeiten für eine haushaltsneutrale Verlagerung auf weniger wachstumsschädliche Steuerquellen. Im Jahr 2015 wurde die Wohnsteuer für den Erstwohnsitz abgeschafft, was einen Rückschritt bei der Verwirklichung einer effizienteren Besteuerungsstruktur bedeutete. Zwar müssen die Steuervergünstigungen nach den italienischen Rechtsvorschriften im Prinzip jährlich einer Überprüfung unterzogen werden, doch steht diese Überprüfung — insbesondere der ermäßigten Mehrwertsteuersätze — seit Langem aus und wurde weiter aufgeschoben. Auch die Reform des veralteten Katasterwertsystems anhand aktueller Marktwerte steht noch aus. Infolge der schwachen Steuerdisziplin und der komplexen Steuergesetze ist die Belastung der Unternehmen und Haushalte, die ihren Steuerpflichten nachkommen, groß. Die jüngsten Maßnahmen, wie die obligatorische elektronische Rechnungsstellung und die Zahlungsaufsplittung bei Anschaffungen der staatlichen Einrichtungen, gehen in die richtige Richtung. Die elektronische Rechnungsstellung ist für den Privatsektor allerdings nicht zwingend, und in jüngster Zeit wurden die Höchstbeträge für Barzahlungen erhöht, sodass der Anteil der elektronischen Zahlungen immer noch deutlich unter dem EU-Durchschnitt liegt, was der Steuerdisziplin nicht zuträglich ist.
- (14) In Bezug auf das Haushaltsverfahren wurde 2016 eine umfassende Reform verabschiedet. Die Kommission wird die Umsetzung dieser Reform, die die Ausgabenüberprüfung stärker als integralen Bestandteil des Haushaltsverfahrens verankern soll, weiterhin aufmerksam verfolgen.

- (15) Die Rahmenbedingungen in Italien, die öffentliche Verwaltung und das Geschäftsumfeld leiden nach wie vor unter einer Reihe struktureller Ineffizienzen. Diese Ineffizienzen verlangsamten die Durchführung der Reformen, schrecken Investoren ab, schaffen Rechtsunsicherheit und bieten Möglichkeiten für Rent-Seeking. Die Ergebnisse der in den letzten Jahren zur Erhöhung der Effizienz des Justizwesens, zur Verbesserung der Fallbearbeitung und zur Sicherstellung der Verfahrensdisziplin verabschiedeten Reformen der Zivilgerichtsbarkeit sind noch sehr verhalten. Die Dauer der zivilrechtlichen Verfahren stellt noch immer ein Problem dar. Obwohl sie in den unteren Instanzen etwas verkürzt werden konnten, gehören die Bearbeitungszeiten und der Rückstand bei den zivil- und handelsrechtlichen Verfahren für sämtliche Instanzen weiterhin zu den höchsten in der EU. Mit der vorgeschlagenen Reform der Zivilgerichtsbarkeit sollen die Zulässigkeitsvoraussetzungen für Rechtsbehelfe verschärft, die zivilrechtlichen Verfahren in allen Instanzen gestrafft und Barrieren gegen missbräuchliche Prozessführung geschaffen werden.
- (16) Mehrere Indikatoren bestätigen, dass Korruption in Italien trotz der bislang angenommenen Reformen nach wie vor ein großes Problem darstellt. Die für die Intensivierung der Korruptionsbekämpfung wichtige, seit Langem überfällige Reform der Verjährungsfristen steht seit dem Jahr 2014 aus. In ihrer gegenwärtigen Form führen die Verjährungsvorschriften dazu, dass ein großer Teil der Fälle nach der erstinstanzlichen Verurteilung verjährt. Im Übrigen stehen der nationalen Antikorruptionsbehörde zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben nur begrenzte finanzielle und personelle Mittel zur Verfügung, und der Rahmen für Korruptionsprävention ist nach wie vor fragmentiert.
- (17) Im Jahr 2015 wurde ein umfassendes Ermächtigungsgesetz für eine Reform der öffentlichen Verwaltung angenommen, die das Potenzial birgt, die Effizienz und Wirksamkeit der öffentlichen Verwaltung zu steigern. Nach der Entscheidung des Verfassungsgerichts vom November 2016, mit der das zum Erlass einiger Gesetzesdekrete angewandte Verfahren für verfassungswidrig erklärt wurde, steht die Umsetzung wichtiger Teile der Reform nunmehr noch aus. Die Entscheidung betrifft insbesondere drei Kernbereiche der Reform: lokale öffentliche Dienstleistungen, Beschäftigung im öffentlichen Dienst und Unternehmen im öffentlichen Eigentum. Die Reformierung der lokalen öffentlichen Dienstleistungen und der Beschäftigung im gehobenen öffentlichen Dienst erfordert nun neue Gesetzesvorschläge, da die Frist der einschlägigen Gesetzesdekrete im November 2016 ausgelaufen ist. Was die Unternehmen im öffentlichen Eigentum anbelangt, so muss das vor der Entscheidung erlassene Dekret geändert werden. Die Reform zielt darauf ab, die Zahl der Unternehmen im öffentlichen Eigentum zu verringern, ihre Effizienz zu steigern und sicherzustellen, dass sie denselben Regeln unterliegen wie private Unternehmen. Die Umsetzung der geplanten Privatisierungen dürfte die Rationalisierung der Unternehmen im öffentlichen Eigentum begünstigen.
- (18) Auch die wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen sind nach wie vor ungünstig. So wurde das jährliche Wettbewerbsgesetz 2015 noch immer nicht angenommen. In bestimmten Wirtschaftsbereichen, wie bei den reglementierten Berufen, den staatlichen Konzessionen, im öffentlichen Auftragswesen, hinsichtlich der Erteilung von Genehmigungen und bei den lokalen öffentlichen Dienstleistungen, einschließlich der Beförderungsdienste, bestehen nach wie vor erhebliche Wettbewerbshemmnisse. Insbesondere bei der Schaffung eines effizienten, transparenten und wettbewerbsorientierten Marktes für die Personenbeförderung und

im Bereich der staatlichen Konzessionen für den Schienenverkehr sind die Fortschritte noch immer sehr begrenzt. Laut einem neuen, von der Kommission entwickelten Indikator ist die Reglementierung in Italien für die Mehrzahl der untersuchten Berufe restriktiver als der gewichtete EU-Durchschnitt. Im Januar 2017 wurden in einer Mitteilung der Kommission über Reformempfehlungen für die Reglementierung freiberuflicher Dienstleistungen, die Teil eines Maßnahmenpakets zur Beseitigung von Hemmnissen auf den Dienstleistungsmärkten¹⁵ war, für jeden Beruf spezifische Leitlinien formuliert, um dieses Problem anzugehen.

- (19) Der große Bestand an notleidenden Krediten im Bankensektor vermindert weiterhin die Rentabilität und die internen Kapitalbeschaffungsmöglichkeiten der Banken. Dies hemmt die Kreditvergabe, insbesondere an kleine Unternehmen. Mit den bisherigen politischen Maßnahmen konnte noch kein erheblicher Rückgang der notleidenden Kredite erzielt werden. Auch gibt es nach wie vor kaum nationale aufsichtsrechtliche Vorgaben für deren Abwicklung. Die kleinen und mittelgroßen Banken sind nach wie vor stärker gefährdet als die großen Kreditinstitute. Daher wird die Kommission die Durchführung der für die Konsolidierung des Bankensystems zentralen Reform der Unternehmensführung der großen Genossenschaftsbanken (*banche popolari*) und der kleineren Banken auf Gegenseitigkeit aufmerksam verfolgen. Der Insolvenz- und Sicherheitenverwertungsrahmen ermöglicht nach wie vor keine ausreichend rasche Sanierung und Umstrukturierung der notleidenden Kredite, insbesondere in Bezug auf kleine und Kleinstunternehmen. Das Parlament berät derzeit über einen Entwurf eines Ermächtigungsgesetzes zur Neugestaltung und Straffung von Insolvenzverfahren und Durchsetzungsinstrumenten, das dazu beitragen könnte, die derzeitigen Ineffizienzen zu überwinden und den Sekundärmarkt für ausfallgefährdete Darlehen in Italien auszubauen.
- (20) Obwohl sich der Arbeitsmarkt im Zuge der Reformen allmählich erholt, bleiben Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit hoch (6,7% und 38 % im Jahr 2016), und mehr als 1,2 Millionen junge Menschen befinden sich weder in Ausbildung noch in Beschäftigung. Bei der Umsetzung der Jugendgarantie wurden zwar beachtliche Fortschritte erzielt, doch für eine noch effektivere, vollständige Umsetzung sind noch einige Herausforderungen zu überwinden. Die Angebote sind nach wie vor von geringer Zahl und Qualität, und die regionalen Unterschiede sind groß. Die Umsetzung der Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik und ihres Verwaltungssystems befindet sich noch in einem frühen Stadium, und die Arbeitsvermittlungsleistungen sind nach wie vor schwach und regional sehr uneinheitlich. Ferner ist die Erwachsenenbildung noch nicht ausreichend entwickelt, was die Arbeitsmarktchancen der gering qualifizierten Arbeitskräfte verringern kann.
- (21) Die Erwerbsbeteiligung der Frauen bleibt gering, und ihr Arbeitskräftepotenzial wird immer noch viel zu wenig genutzt. Die Beschäftigungsquote der Frauen zählt zu den niedrigsten in der EU. Einige Aspekte des Steuer- und Sozialleistungssystems halten potenzielle Zweitverdiener weiterhin von der Arbeitssuche ab, gleichzeitig sind erschwingliche Betreuungsdienste (für Kinder und ältere Menschen) nach wie vor rar und es bestehen große regionale Unterschiede. Die Vaterschaftsurlaubsansprüche zählen zu den geringsten in der EU.
- (22) Dezentrale Lohnverhandlungen sind kaum verbreitet, was die effiziente Verteilung der Ressourcen und die Anpassung der Löhne an die wirtschaftlichen Verhältnisse

¹⁵ COM(2016) 820 final, COM(2016) 821 final, COM(2016) 822 final, COM(2016) 823 final, COM(2016) 824 final.

vor Ort behindert. Dies ist unter anderem auf die bestehenden Vorschriften und Verfahren für Tarifverhandlungen zurückzuführen, die keine klaren Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen schaffen und kaum Spielraum für Lohnverhandlungen auf lokaler Ebene bieten. Die Steuervergünstigungen für leistungsabhängige Lohnzuzahlungen haben nicht zu einer stärkeren Nutzung dezentraler Lohnverhandlungen geführt.

- (23) Die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen liegt insbesondere bei Kindern und Menschen mit Migrationshintergrund deutlich über dem EU-Durchschnitt. Auch bestehen erhebliche regionale Unterschiede. In Bezug auf die nationale Strategie zur Armutsbekämpfung wurden einige Fortschritte erzielt. Das vor Kurzem angenommene Gesetz zum garantierten Mindesteinkommen ist ein wichtiger Baustein für ein einheitliches und umfassendes Armutsbekämpfungssystem. Seine Wirksamkeit hängt von seiner ordnungsgemäßen Umsetzung ab, davon, ob angemessene Ressourcen mobilisiert werden (was unter anderem durch die Zusammenlegung einzelner Sozialleistungen erreicht werden kann), ob diese gezielt (beispielsweise nach einer Bedürftigkeitsprüfung und prioritär für Familien mit Kindern) eingesetzt werden und ob vor Ort wirksame Verfahren für die Auszahlung der Einkommensstützung sowie gut integrierte Dienstleistungen geschaffen werden. Ob die finanziellen Mittel ausreichen werden, um das Armutsproblem in Italien zu lösen, ist derzeit noch unklar. Die größten Herausforderungen sind noch immer die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen unter Erfüllung der Haushaltsziele, die Defragmentierung des Sozialhilfesystems, die Rationalisierung der Sozialausgaben und die Reduzierung ihrer Rentenlastigkeit.
- (24) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Italiens umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2017 veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der an Italien gerichteten Empfehlungen der Vorjahre bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Italien berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der EU insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien beurteilt.
- (25) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm geprüft; seine Stellungnahme¹⁶ hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.
- (26) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm und das Stabilitätsprogramm geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 4 wider —

EMPFEHLT, dass Italien 2017 und 2018

1. weiter eine Haushaltspolitik im Einklang mit den Anforderungen der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts verfolgt, was für 2018 eine erhebliche Konsolidierungsanstrengung erfordert; bei politischen Maßnahmen die Erreichung eines haushaltspolitischen Kurses berücksichtigt, der sowohl zur

¹⁶ Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

Stärkung der derzeitigen Erholung als auch zur Gewährleistung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen Italiens beiträgt; die Steuerlast auf haushaltsneutrale Weise von den Produktionsfaktoren auf weniger wachstumsschädliche Steuerquellen verlagert, indem es einschneidende Maßnahmen zur Verringerung von Zahl und Umfang entgangener Steuereinnahmen trifft, das veraltete Katastersystem reformiert und für einkommensstarke Haushalte erneut eine Wohnsteuer für den Erstwohnsitz einführt; in umfangreicherem Maße elektronische Rechnungsstellung und Zahlung vorschreibt,

2. die zivilrechtlichen Verfahren verkürzt, indem es eine wirksame Fallbearbeitung sicherstellt und Vorschriften zur Wahrung der Verfahrensdisziplin einführt; entschlossener gegen Korruption vorgeht und insbesondere die Verjährungsvorschriften überarbeitet; die Reformen der Beschäftigung im öffentlichen Dienst zu Ende führt und die Effizienz der Unternehmen im öffentlichen Eigentum steigert; das ausstehende Wettbewerbsgesetz rasch annimmt und umsetzt und die verbleibenden Wettbewerbsbeschränkungen angeht;
3. den Abbau des Bestands an notleidenden Krediten beschleunigt und insbesondere in Bezug auf die unter staatlicher Aufsicht geführten Banken stärkere Anreize für Bilanzbereinigung und Umstrukturierung schafft; den Rechtsrahmen für Insolvenzen und Sicherheitenverwertung umfassend überarbeitet;
4. unter Einbeziehung der Sozialpartner den Rechtsrahmen für Tarifverhandlungen ausbaut, damit örtlichen Bedingungen besser Rechnung getragen werden kann; wirksame aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sicherstellt; Zweitverdienern die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erleichtert; die Sozialausgaben rationalisiert und ihre Zusammensetzung verbessert.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*