



Brüssel, den 15. Juni 2018
(OR. en)

9440/18

ECOFIN 523
UEM 201
SOC 337
EMPL 271
COMPET 394
ENV 377
EDUC 226
RECH 249
ENER 200
JAI 538

VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Nr. Komm.dok.: 9202/18 - COM(2018) 411 final

Betr.: Empfehlung für eine EMPFEHLUNG DES RATES zum nationalen Reformprogramm Italiens 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Italiens 2018

Die Delegationen erhalten in der Anlage den von verschiedenen Ausschüssen des Rates überarbeiteten und gebilligten Entwurf einer Empfehlung des Rates, der auf dem Kommissionsvorschlag COM(2018) 411 final beruht.

EMPFEHLUNG DES RATES

vom ...

zum nationalen Reformprogramm Italiens 2018

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Italiens 2018

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 Kommission,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 22. November 2017 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht an, mit dem das Europäische Semester für wirtschaftspolitische Koordinierung 2018 eingeleitet wurde. Dabei wurde der europäischen Säule sozialer Rechte, die am 17. November 2017 vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission proklamiert wurde, gebührend Rechnung getragen. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 22. März 2018 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 22. November 2017 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 auch den Warnmechanismus-Bericht 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, die am 22. März 2018 vom Europäischen Rat gebilligt wurde. Am 14. Mai 2018 nahm der Rat die Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets³ (im Folgenden "Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet") an.
- (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, die in den nachstehenden Empfehlungen 1 und 4 ihren Niederschlag findet, sicherstellen.

³ ABl. C 179 vom 25.5.2018, S. 1.

- (3) Der Länderbericht 2018 für Italien wurde am 7. März 2018 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Italiens bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 11. Juli 2017⁴, bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen der Vorjahre und bei der Verwirklichung seiner nationalen Ziele im Rahmen der Strategie Europa 2020 bewertet. Im Länderbericht wurde außerdem eine eingehende Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 vorgenommen, deren Ergebnisse ebenfalls am 7. März 2018 veröffentlicht wurden. Die Kommission gelangte aufgrund ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Italien übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Insbesondere gehen vor dem Hintergrund des großen, wenn auch rückläufigen Bestands notleidender Kredite und der hohen, aber ebenfalls rückläufigen Arbeitslosigkeit von dem erheblichen 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 16. Mai 2018 übermittelte Italien sein nationales Reformprogramm 2018 und sein Stabilitätsprogramm 2018. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.

⁴ ABl. C 261 vom 9.8.2017, S. 1.

- (5) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Programmplanung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds ("ESI-Fonds") für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates⁵ kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung seiner Partnerschaftsvereinbarung und der jeweiligen Programme und zur Unterbreitung von Änderungsvorschlägen auffordern, wenn dies für die Förderung der Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen des Rates notwendig ist. In den Leitlinien für die Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der ESI-Fonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.

⁵ 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).

- (6) Italien befindet sich derzeit in der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und unterliegt der Schuldenregel. Das von der scheidenden Regierung vorgelegte Stabilitätsprogramm 2018 beruht auf einem Trendszenario unter der Annahme einer unveränderten Gesetzeslage. Die italienischen Behörden gehen davon aus, dass sich das Gesamtdefizit von 2,3 % des BIP im Jahr 2017 auf 1,6 % im Jahr 2018 und 0,8 % im Jahr 2019 verbessert; 2020 soll ein weitgehend ausgeglichener Haushalt erreicht werden. Das mittelfristige Haushaltsziel, d. h. ein strukturell ausgeglichener Haushalt, soll 2020 erreicht und 2021 aufrechterhalten werden; der neuberechnete strukturelle Saldo⁶ deutet jedoch in beiden Jahren auf ein geringfügiges strukturelles Defizit von 0,2 % des BIP hin. Dem Stabilitätsprogramm 2018 zufolge wird sich – auch aufgrund veranschlagter Einnahmen aus Privatisierungen in Höhe von 0,3 % pro Jahr im Zeitraum 2018-2020 – die gesamtstaatliche Schuldenquote, nachdem sie im Jahr 2017 leicht zurückgegangen war (von 132 % des BIP im Jahr 2016 auf 131,8 %), 2018 um einen BIP-Prozentpunkt auf 130,8 % verringern und 2021 122,0 % erreichen. In den vergangenen Jahren wurden die Privatisierungsziele jedoch nicht vollständig erreicht. Die Frühjahrsprognose 2018 der Kommission für 2019 geht unter Annahme einer unveränderten Politik von einem geringeren realen BIP-Wachstum und einem höheren Defizit aus als das Stabilitätsprogramm 2018. Grund hierfür ist, dass in der Prognose der Kommission die Mehrwertsteuererhöhung (0,7 % des BIP), die als "Sicherheitsmaßnahme" verabschiedet wurde, um die Haushaltsziele 2019 zu erreichen, nicht berücksichtigt wird.
- (7) Am 23. Mai 2018 veröffentlichte die Kommission einen Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV, da Italien allem Anschein nach in den Jahren 2016 und 2017 die Schuldenregel nicht eingehalten hat. In dem Bericht kam sie nach Bewertung aller einschlägigen Faktoren zu dem Schluss, dass das Schuldenstandskriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates⁷ als derzeit erfüllt betrachtet werden sollte und daher die Einleitung eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit nicht angezeigt ist, insbesondere wenn berücksichtigt wird, dass Italien die präventive Komponente im Jahr 2017 nachträglich eingehalten hat. Die Kommission wird die Einhaltung auf der Grundlage der im Frühjahr 2019 zu übermittelnden Ex-post-Daten für 2018 erneut bewerten.

⁶ Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen nach Neuberechnung der Kommission unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

⁷ Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 6).

(8) Im Stabilitätsprogramm 2018 wird auf die erheblichen Auswirkungen des außergewöhnlichen Flüchtlingszustroms und des Erdbebenschutzes auf den Haushalt verwiesen, und es werden ausreichend Belege für Umfang und Art der zusätzlichen Ausgaben angeführt. Der Kommission zufolge lagen die berücksichtigungsfähigen zusätzlichen Ausgaben im Jahr 2017 für den außergewöhnlichen Zustrom von Flüchtlingen bei 0,16 % des BIP und für den Erdbebenschutz bei 0,19 % des BIP. Die Bestimmungen nach Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ermöglichen eine Berücksichtigung dieser zusätzlichen Ausgaben, da der Flüchtlingszustrom und die Erdbebengefahr außergewöhnliche Ereignisse darstellen, die erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen Italiens haben, deren Tragfähigkeit aber durch die Gewährung einer vorübergehenden Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel nicht gefährdet würde. Um die betreffenden zusätzlichen Kosten zu berücksichtigen, wurde die erforderliche Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel für 2017 somit nach unten korrigiert.

(9) Am 11. Juli 2017 empfahl der Rat Italien sicherzustellen, dass die gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben⁸ im Jahr 2018 um mindestens 0,2 % (nominal) zurückgehen, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 0,6 % des BIP entspricht. Gleichzeitig wurde festgehalten, dass das Ziel, einen haushaltspolitischen Kurs zu erreichen, der sowohl zur Stützung der derzeitigen Erholung als auch zur Gewährleistung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beiträgt, bei der Bewertung der Übersicht über die Haushaltsplanung 2018 und der anschließenden Bewertung der Haushaltsergebnisse 2018 berücksichtigt werden muss. Ausgehend von der Bewertung der Erholung in Italien, die die Kommission – unter gebührender Berücksichtigung der Herausforderungen hinsichtlich der Tragfähigkeit – im Rahmen ihrer Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltsplanung Italiens 2018 vorgenommen hat, ist für 2018 eine strukturelle Anstrengung im Umfang von mindestens 0,3 % des BIP ohne jeglichen zusätzlichen Abweichungsspielraum erforderlich. Dies entspricht einer nominalen Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben von höchstens 0,5 %. Berücksichtigt man dies in der Gesamtbewertung auf der Grundlage der Frühjahrsprognose der Kommission 2018, besteht im Jahr 2018 die Gefahr einer erheblichen Abweichung vom empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltziel hin.

⁸ Die staatlichen Nettoprimärausgaben umfassen die Gesamtheit der Staatsausgaben ohne Zinsaufwendungen, Ausgaben für Unionsprogramme, die vollständig durch Einnahmen aus Fonds der Union ausgeglichen werden, und nichtdiskretionäre Änderungen der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung. Staatlich finanzierte Bruttoanlageinvestitionen werden über einen Zeitraum von vier Jahren geglättet. Diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen oder gesetzlich vorgeschriebene Einnahmesteigerungen sind eingerechnet. Einmalige Maßnahmen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite werden saldiert.

- (10) Angesichts des geschätzten gesamtstaatlichen Schuldenstands Italiens von über 60 % des BIP und der prognostizierten Produktionslücke von 0,5 % des BIP sollte die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben im Jahr 2019 0,1 % nicht überschreiten; dies steht im Einklang mit der strukturellen Anpassung von 0,6 % des BIP nach der im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts vereinbarten gemeinsamen Anforderungsmatrix. Unter Annahme einer unveränderten Politik besteht im Jahr 2019 sowie in den Jahren 2018 und 2019 zusammengenommen die Gefahr einer erheblichen Abweichung von dieser Anforderung. Italien wird die Schuldenregel in den Jahren 2018 und 2019 voraussichtlich nicht einhalten. Bei einem Stand von rund 130 % des BIP macht es die hohe öffentliche Schuldenquote Italiens erforderlich, umfangreiche Mittel zur Deckung des Schuldendienstes einzusetzen, die daher in stärker wachstumsfördernden Bereichen wie Bildung, Innovation und Infrastruktur fehlen. Insgesamt ist der Rat der Auffassung, dass ab 2018 die erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden sollten, um die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts einzuhalten. Es wäre umsichtig, unerwartete Mehreinnahmen zum weiteren Abbau der gesamtstaatlichen Schuldenquote zu verwenden.
- (11) Die Rentenausgaben Italiens gehören mit rund 15 % des BIP jetzt zu den höchsten in der Union. Die sich aus der Bevölkerungsalterung ergebenden impliziten Verbindlichkeiten wurden durch frühere Rentenreformen begrenzt, und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen Italiens wurde auch durch die schrittweise Anpassung des Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung verbessert. Bestimmungen in den Haushaltsplänen sowohl für 2017 als auch für 2018 haben diese Reformen jedoch teilweise umgekehrt. Der Anteil der Bevölkerung im Alter von über 65 Jahren liegt in Italien über dem Unionsdurchschnitt. Dieser Anteil dürfte in Zukunft noch zunehmen, wodurch sich der Altersabhängigkeitsquotient in Italien weiter verschlechtern wird. Demnach dürften die Rentenausgaben mittelfristig steigen. Der hohe Anteil der Rentenausgaben an den öffentlichen Ausgaben begrenzt andere soziale Ausgaben, z. B. für Armutsbekämpfung, und wachstumsfördernde Ausgaben, z. B. im Bildungsbereich, dessen Anteil an den Ausgaben seit Anfang der 2000er-Jahre rückläufig ist. Durch Eingriffe bei den hohen Rentenansprüchen, die nicht durch entsprechende Beiträge gedeckt sind, könnten – bei gleichzeitiger Achtung der Grundsätze der Gerechtigkeit und Verhältnismäßigkeit – beträchtliche Einsparungen erzielt werden.

(12) Das Steuersystem Italiens belastet Kapital und Arbeit stark, was sich negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirkt. Trotz der jüngsten Ausweitung von Steueranreizen zählt die steuerliche Belastung der Produktionsfaktoren nach wie vor zu den höchsten in der Union und hemmt Investitionen und Beschäftigung. Dabei bestehen Möglichkeiten für eine haushaltsneutrale Verlagerung auf weniger wachstumsschädliche Steuerquellen wie z. B. Immobilien und Verbrauch. Die periodische Immobiliensteuer auf den Erstwohnsitz wurde im Jahr 2015 auch für reichere Haushalte abgeschafft. Auch sind die Katasterwerte größtenteils veraltet und steht eine Reform zur Anpassung an die aktuellen Marktwerte noch aus. Zahl und Umfang der Steuervergünstigungen sind – insbesondere bei den ermäßigten Mehrwertsteuersätzen – besonders hoch, und ihre Straffung wurde weiter aufgeschoben, obgleich sie nach italienischem Recht vorgeschrieben ist. Ferner besteht Spielraum, um die Belastung für Unternehmen und Haushalte, die ihren steuerlichen Verpflichtungen nachkommen, zu verringern, indem die Steuergesetzgebung vereinfacht und insgesamt für größere Steuerehrlichkeit gesorgt wird. Die Ausweitung der obligatorischen elektronischen Rechnungsstellung auf alle Transaktionen im Privatsektor ab 2019 ist ein begrüßenswerter Schritt in diese Richtung. Allerdings sind die Obergrenzen für Barzahlungen angehoben worden, sodass elektronische Zahlungsmittel in der Praxis unter Umständen weniger genutzt werden, wo doch ihre obligatorische Verwendung die Steuerehrlichkeit fördern kann. Nach Schätzungen des italienischen Statistikamts machte die Schattenwirtschaft im Jahr 2015 12,6 % des BIP aus, doch sind keine strategischen Maßnahmen vorgesehen, um dieser Herausforderung zu begegnen. Etwa 15,9 % der Gesamtbeschäftigung wird ganz oder teilweise nicht gemeldet, wobei in bestimmten Branchen Spitzenwerte von fast 50 % zu verzeichnen sind.

(13) Die Investitionstätigkeit ist während der Krise stark zurückgegangen und hat das Niveau von 2007 noch nicht wieder erreicht. Trotz einer Zunahme im Jahr 2017 ist das Investitionsniveau im Vergleich zu anderen Ländern der Union weiterhin niedrig. Besonders die privaten Investitionen waren gering und wurden durch strukturelle Faktoren gebremst. Zu diesen Faktoren zählen weniger günstige Rahmenbedingungen für Unternehmen, finanzielle Engpässe im Zusammenhang mit gering entwickelten Kapitalmärkten, geringe Kreditvergabe durch die Banken und ein Mangel an hoch qualifizierten Arbeitskräften, der unter anderem auf Abwanderung und begrenztes lebenslanges Lernen zurückzuführen ist. Immaterielle Vermögenswerte (z. B. Forschung und Entwicklung, Innovation und Fortbildung von Arbeitnehmern) sind von entscheidender Bedeutung für Produktivität und Wirtschaftswachstum und gehören mit zu den Ursachen für Produktivitätsunterschiede zwischen Ländern. Die Investitionen in derartige Vermögenswerte liegen in Italien jedoch nach wie vor unter dem Unionsdurchschnitt. Gründe hierfür sind die große Zahl von Kleinstunternehmen, die mangelnde Spezialisierung Italiens in wissensintensiven Branchen sowie die begrenzte Digitalisierung und unzureichende digitale Kompetenzen. Gleichzeitig sind die öffentlichen Gesamtausgaben für Forschung und Entwicklung gekürzt worden. Kleine und mittlere Unternehmen sind für die Finanzierung weiterhin stark auf den Bankensektor angewiesen und die Kreditvergabe ist trotz historisch niedriger Finanzierungskosten nach wie vor verhalten. Darüber hinaus gibt es große regionale Unterschiede bei den Investitionen in Forschung und Entwicklung, der Nutzung jüngster politischer Anreize für innovative Unternehmen und der Qualität der Bildung. Auf der Grundlage der derzeitigen Bewertung der Ergebnisse der verschiedenen industrielpolitischen Maßnahmen im Rahmen von "Finanza per la crescita" und "Industria/Impresa 4.0" erscheint es angebracht, einen langfristigen politischen Rahmen zu schaffen, um Investitionen zu unterstützen, die die innovationsfördernden Faktoren – z. B. Kreditverfügbarkeit, starke Forschungsgrundlage, hohes Bildungsniveau und passende Qualifikationen – stärken können. Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, sich mit den regionalen Unterschieden in Industrie und Bildungswesen zu befassen.

(14) Die Effizienz des italienischen Justizsystems hat sich in den letzten Jahren nur leicht verbessert und so gibt die Länge der Gerichtsverfahren nach wie vor Anlass zur Bedenken, vor allem in höheren Instanzen. Zum Beispiel gehörte 2016 die Zeitspanne bis zur Entscheidung in zivil- und handelsrechtlichen Verfahren in allen Instanzen nach wie vor zu den längsten in der Union. Der Verfahrensrückstau beim Kassationsgerichtshof (*Corte suprema di Cassazione*) hat weiter zugenommen und zählt im Verhältnis zur Einwohnerzahl nach wie vor zu den größten in der Union. Ein wichtiges Ermächtigungsgesetz zur Straffung der zivilrechtlichen Verfahrensvorschriften und zur Verstärkung der Abschreckung gegen missbräuchliche Prozessführung ist seit zwei Jahren beim italienischen Parlament anhängig. Ferner hat sich das vereinfachte Verfahren (*rito sommario*), das zu den Maßnahmen gehört, die eingeführt wurden, um die Prozessführung zu begrenzen und die Verfahrensdisziplin zu verbessern, nicht zum Standardverfahren in Appellationsgerichten entwickelt, und die Nutzung der Unzulässigkeitsprüfung für Berufungen in zweiter Instanz ist weiterhin uneinheitlich und begrenzt und führt somit nicht zu dem erwarteten Rückgang der Zahl neuer Fälle. Vielmehr ist 2016 die Zahl der anhängig gewordenen Zivilsachen sowohl in erster als auch in zweiter Instanz durch die stetig zunehmenden Berufungsquoten angestiegen. 2016 wurde ein wachsender Anteil der beim Kassationsgerichtshof eingereichten Berufungen für unzulässig erklärt, was eine neue Aufwärtstendenz bestätigt. Die Fähigkeit des Kassationsgerichtshofs, eingehende Fälle zu bearbeiten, wurde auch aufgrund einer deutlichen Zunahme der neuen Fälle aus anderen Bereichen als dem Strafrecht, vor allem aus dem Steuerrecht, beeinträchtigt (was seine Rolle untergraben könnte). Durch die angemessene Durchsetzung der Verfahrensvorschriften auch gegen missbräuchliche Prozessführung könnte die Rechtspflege zuverlässiger und effizienter werden.

(15) Korruption stellt in Italien in Bezug auf die Rahmenbedingungen für Unternehmen und das öffentliche Auftragswesen nach wie vor eine große Herausforderung dar. Italien hat den Rechtsrahmen für die Korruptionsbekämpfung verbessert, indem die Verjährungsfristen überarbeitet, der Schutz für Hinweisgeber auf Arbeitnehmer im Privatsektor ausgedehnt und der Straftatbestand der Korruption unter privaten Parteien besser an die internationalen Standards angepasst wurden. Zwar wird durch die verabschiedete Reform der Verjährungsfristen die Verjährung nach einer erstinstanzlichen Verurteilung nicht ausgesetzt, wie es die Staatengruppe gegen Korruption des Europarats empfohlen hat, doch könnte sich der Spielraum für missbräuchliche strafrechtliche Prozessführung, die von Rechtsanwälten in höheren Instanzen als Verzögerungstaktik eingesetzt wird, verringern. Die seit Langem bestehenden Bedenken, dass Korruptionsfälle nach der erstinstanzlichen Verurteilung verjähren, könnten so gemildert werden. Die Repression von Korruption könnte durch eine effizientere Strafjustiz verbessert werden. 2014 lag die Zahl der neuen und bereits anhängigen Strafverfahren auf zweit- und drittinstanzlicher Ebene unter anderem aufgrund einer der höchsten Berufungsquoten beim Kassationsgerichtshof von allen Unionsländern in Italien am höchsten. Dies führte dazu, dass die Strafverfahrensdauer zu den längsten gehörte. Anreize für die Verfahrensbeschleunigung und Abschreckungsmaßnahmen gegen missbräuchliche Prozessführung könnten die Strafjustiz und die Korruptionsbekämpfung wirksamer machen. Die nationale Antikorruptionsbehörde spielt bei der Umsetzung des neuen Korruptionsbekämpfungsrahmens eine Schlüsselrolle.

(16) Verbesserungen der öffentlichen Verwaltung in Italien hätten positive Auswirkungen auf die Rahmenbedingungen für Unternehmen und die Investitionstätigkeit sowie die Fähigkeit von Unternehmen, Innovationschancen zu nutzen. Die großen regionalen Diskrepanzen bei der Reaktionsgeschwindigkeit der Behörden gegenüber Unternehmen legen nahe, dass Unternehmer bei der Ausübung ihrer Geschäftstätigkeit in bestimmten Gebieten größeren Hindernissen gegenüberstehen als anderswo. 2015 wurde ein umfassendes Ermächtigungsgesetz zur Reform der öffentlichen Verwaltung verabschiedet, das zu Effizienzsteigerungen zum Vorteil der Wirtschaft führen könnte. Nachdem die Umsetzung der Reformen Ende 2017 abgeschlossen wurde, ist nun ihre Durchsetzung erforderlich, insbesondere in den Regionen, die bisher am schlechtesten abgeschnitten haben. Was staatseigene Unternehmen angeht, soll die Reform eine bessere Abstimmung zwischen den Vorschriften für staatseigene Unternehmen und denjenigen für Privatunternehmen gewährleisten. Als Ziele werden angegeben: Rationalisierung der staatseigenen Unternehmen durch Zusammenschlüsse, Konsolidierung nicht rentabler staatseigener Unternehmen und Privatisierungen; Steigerung der Effizienz der verbleibenden Unternehmen; Vermeidung der Entstehung weiterer staatseigener Unternehmen in nicht wesentlichen Bereichen. Die Durchsetzung des neuen Rahmens ist von entscheidender Bedeutung, damit diese Ziele erreicht werden können. Darüber hinaus sind die lokalen öffentlichen Dienstleistungen vom Wettbewerb (auf dem und um den Markt) abgeschirmt, was Effizienz und Leistungsqualität beeinträchtigt und zu Unzufriedenheit bei den Verbrauchern führt. Die Reform der öffentlichen Verwaltung von 2015 sah auch einen neuen Rahmen zur Reform der Verwaltung lokaler öffentlicher Dienstleistungen vor. Im November 2016 erklärte das Verfassungsgericht das zum Erlass einiger Gesetzesdekrete angewandte Verfahren jedoch für verfassungswidrig, wovon auch das Dekret für lokale öffentliche Dienstleistungen betroffen war. Nach Ablauf der Frist für das Dekret im November 2016 ist nun ein neuer Gesetzesvorschlag erforderlich.

- (17) Bessere Rahmenbedingungen für Unternehmen würden das Unternehmertum fördern und bessere wettbewerbsrechtliche Rahmenbedingungen dazu führen, dass Ressourcen effizienter zugewiesen und Produktivitätsgewinne erzielt werden. Das jährliche Wettbewerbsgesetz 2015 wurde im August 2017 angenommen und muss nun ordnungsgemäß umgesetzt werden. Allerdings bestehen in bestimmten Sektoren, so etwa bei den freien Berufen, dem öffentlichen Nahverkehr, dem Schienenverkehr und im Einzelhandel, noch immer erhebliche Hindernisse für den Wettbewerb. Durch mehr wettbewerbliche Verfahren für die Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen und Konzessionen für den Zugang zu öffentlichen Gütern würde die Qualität der Dienstleistungen steigen. Im öffentlichen Beschaffungswesen wird es vom zeitnahen Abschluss der jüngsten Reform, der einheitlichen Anwendung der geplanten elektronischen Auftragsvergabe und -aggregation sowie der Aufnahme der Tätigkeit durch die zentrale Aggregationsstelle für Politikkoordinierung (*Cabina di regia per gli appalti pubblici*) abhängen, was durch die Reform erreicht werden kann.
- (18) Das Vertrauen der Märkte in die italienischen Banken ist durch die 2017 in Bezug auf mehrere schwächere Banken ergriffenen Maßnahmen gestiegen. Dank besserer wirtschaftlicher Bedingungen und des aufsichtsrechtlichen Drucks sind Fortschritte beim Abbau notleidender Kredite erzielt worden, doch ist der Bestand noch immer hoch. Die Rentabilität der Banken und ihre Fähigkeit zu interner Kapitalbeschaffung werden dadurch eingeschränkt. Um Finanzstabilität und Kreditvergabe an die Realwirtschaft zu fördern, muss der Abbau notleidender Kredite in gleichem Tempo fortgeführt werden, unter anderem durch Vertiefung des Sekundärmarkts für notleidende Kredite. Ferner sollten weitere Maßnahmen zur Umstrukturierung und Konsolidierung von Bilanzen, auch bei kleinen und mittleren Banken, unterstützt werden. So wäre die strukturell geringe Rentabilität der Banken durch umfassende Kosten senkungen und eine Optimierung des Geschäftsmodells anzugehen.

- (19) Verschiedene Reformen der Unternehmensführung laufen zurzeit, doch würde vor allem die vollständige Umsetzung der Reformen der großen Genossenschaftsbanken und der kleineren Banken auf Gegenseitigkeit den Gesamtzustand des Bankensektors stützen. Die geltenden Insolvenz- und Zwangsvollstreckungsvorschriften erlauben noch immer keine hinreichend schnelle Lösung und Umstrukturierung bei notleidenden Krediten. Die unverzügliche Annahme und Umsetzung der erforderlichen Legislativmaßnahmen für die Reform des Insolvenzrechts könnte dazu beitragen, strukturelle Schwächen anzugehen. 2016 ergriffene Maßnahmen zur Beschleunigung der Sicherheitenverwertung durch Banken werden bisher nicht genutzt. Der Rahmen für die außergerichtliche Sicherheitenverwertung gilt noch immer nicht in vollem Umfang für Haushalte und erst seit Kurzem für Unternehmen.
- (20) Der Zugang zu Finanzmitteln bleibt trotz der Fortschritte, die in den vergangenen Jahren durch verschiedene politische Maßnahmen erzielt wurden, ein wichtiges Hindernis für Investitionen und Wachstumsfinanzierung, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen. Die Unternehmensfinanzierung erfolgt weiterhin in erster Linie über Banken, während der Kapitalmarkt im Vergleich zu anderen Unionsländern unterentwickelt ist. Der Anteil der Eigenkapitalfinanzierung bei kleinen und mittleren Unternehmen ist im Unionsvergleich besonders niedrig. Die Einführung des "Eigenkapitalzinsabzugs" war eine wichtige Reform, doch die anschließende Senkung des Referenzzinssatzes schwächte ihre positiven Auswirkungen ab. Die Förderung des Zugangs von Unternehmen zu den Finanzmärkten wäre für die Diversifizierung der Finanzierungsquellen von Unternehmen zur Steigerung von Investitionen und Wachstum sehr wichtig.
- (21) Die Arbeitsmarkteinrichtungen sind in den vergangenen Jahren grundlegend reformiert worden. Die Arbeitsmarktbedingungen verbessern sich weiter und die Beschäftigtenzahl hat 2017 mit einem Anstieg um 1,2 % auf über 23 Millionen Menschen wieder das Vorkrisenniveau erreicht. Die Beschäftigungsquote (20-64-Jährige) ist im letzten Jahr auf über 62 % gestiegen, was allerdings vor allem auf befristete Beschäftigungsverhältnisse zurückgeht. Die Quote liegt jedoch nach wie vor erheblich unter dem Unionsdurchschnitt. Die Arbeitslosenquote ist 2017 auf 11,2 % gesunken, doch liegt die Gesamtzahl der geleisteten Arbeitsstunden noch deutlich niedriger als vor der Rezession. Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit sind zwar leicht zurückgegangen, bleiben aber hoch und gefährden den sozialen Zusammenhalt und das Wachstum. Mit 20,1 % im Jahr 2017 gehörte der Anteil junger Menschen, die sich weder in Ausbildung noch in Beschäftigung befinden, nach wie vor zu den höchsten in der Union, wobei sich große regionale Unterschiede halten.

- (22) Tarifverhandlungen auf Unternehmens- oder Gebietsebene finden weiterhin nur begrenzt statt, was auch daran liegt, dass es in Italien sehr viele kleine Unternehmen gibt. Möglicherweise verhindert dies eine rasche Anpassung der Löhne an die örtlichen Wirtschaftsbedingungen. Ende Februar 2018 unterzeichneten Confindustria und die drei großen italienischen Gewerkschaften (Cgil, Cisl und Uil) einen Rahmentarifvertrag, in dem – durch die Verbesserung der Rechtssicherheit mittels klarerer Vorschriften für die Vertretung der Sozialpartner bei Verhandlungen – die Bedeutung dezentraler Tarifverhandlungen gestärkt wurde. Die durch dezentrale Tarifverträge festgelegten Steuervergünstigungen für leistungsabhängige Lohnzuzahlungen wurden 2017 gestärkt, doch ist ihre Wirksamkeit nur schwer zu beurteilen. Wenngleich die Zahl der Tarifverträge insgesamt zunimmt, so wurde doch nur ein geringer Teil auch von den wichtigsten Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden unterzeichnet.
- (23) Die im "Jobs Act" vorgesehene Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist 2017 kaum vorangekommen. Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen sind angesichts der größeren Flexibilität auf dem italienischen Arbeitsmarkt und des wachsenden Anteils befristeter Beschäftigungsverhältnisse von besonderer Bedeutung. Bislang wurden keine allgemein verbindlichen Dienstleistungsstandards eingeführt, und den Arbeitsverwaltungen fehlt es an Personal und angemessener Überwachung, wenngleich im neuen Haushaltsgesetz für 2018 zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen für die öffentlichen Arbeitsverwaltungen in den Regionen vorgesehen sind. Mehr Mitarbeiter – insbesondere solche, die für Leistungen der Arbeitsvermittlung und der sozialen Sicherheit ausreichend qualifiziert sind – wären auch für die ordnungsgemäße Umsetzung der 2018 eingeführten Armutsbekämpfungsregelung und für die Jugendgarantie, durch die bedürftige junge Menschen zeitnah einen angemessenen Arbeitsplatz oder eine angemessene Ausbildung erhalten sollen, von entscheidender Bedeutung.
- (24) Die Erwerbsbeteiligung von Frauen steigt zwar, gehört jedoch noch immer zu den niedrigsten in der Union. Die Auswirkungen der jüngsten Maßnahmen, die sich auf bedürfnisunabhängige Geldleistungen bei der Geburt eines Kindes konzentrieren, wurden von den italienischen Behörden nicht bewertet. Es gibt Hinweise darauf, dass diese Geldtransferleistungen nicht geeignet sind, um die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu fördern. Auch dürfte die Geburtenrate, die seit 20 Jahren auf einem sehr niedrigen Stand verharrt, durch diese Leistungen nicht steigen. Eine umfassende Strategie für die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben gibt es bisher nicht. Das äußert sich darin, dass eine Elternurlaubsregelung, die für beide Geschlechter gelten würde, flexible Arbeitsregelungen sowie angemessene, bezahlbare und hochwertige Kinderbetreuungseinrichtungen und -leistungen fehlen.

(25) Wirksame Maßnahmen zur Steigerung von Investitionen in Humankapital und Qualifikationsniveau würden zu höherer Beschäftigungsfähigkeit und besserer Deckung des künftigen Arbeitskräftebedarfs beitragen. Die Qualität des Schulunterrichts in Italien wird besser, ist jedoch weiterhin von großen regionalen Unterschieden geprägt. Der Anteil der Schüler, die die Schule ohne Abschluss verlassen, liegt mit 30,1 % nach wie vor über dem Unionsdurchschnitt von 19,4 %, wobei insbesondere im Ausland geborene Schüler betroffen sind. Die Umsetzung der Reform ist im Großen und Ganzen auf gutem Wege, und die berufliche Aus- und Weiterbildung verbessert sich. Die mit weniger als 0,4 % des BIP stark unterfinanzierte Tertiärbildung ist durch hohe Abbruchquoten und zu lange Studienzeiten gekennzeichnet. Infolgedessen gehört die Abschlussquote zu den niedrigsten in der Union (26,9 % der Bevölkerung im Alter von 30 bis 34 Jahren). Die Teilnahmequote an Programmen der Erwachsenenbildung steigt, gehört jedoch ebenfalls nach wie vor zu den niedrigsten in der Union, insbesondere in Bezug auf gering qualifizierte Erwachsene. Weiterbildung und Umschulung sollten gefördert und die Arbeitgeber ermutigt werden, mehr Bildungsmöglichkeiten für ihre Mitarbeiter anzubieten. Die Umsetzung der im Oktober 2017 eingeführten umfassenden nationalen "Kompetenzstrategie" wird von entscheidender Bedeutung sein.

- (26) Entgegen der Tendenz in der Union ist in Italien die Zahl der Menschen, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, weiter gestiegen und lag 2016 mit 30 % weit über dem Unionsdurchschnitt. Besonders betroffen sind Kinder, Arbeitnehmer mit befristetem Beschäftigungsverhältnis und Migranten. Die Einkommensungleichheit ist hoch und nimmt weiter zu. 2016 überstieg das Einkommen der reichsten 20 % der Haushalte das Einkommen der ärmsten 20 % um das 6,3-Fache. Bei Menschen im erwerbsfähigen Alter ist dieser Unterschied sogar noch stärker ausgeprägt, da die Umverteilungswirkung der Renten nicht zum Tragen kommt. Die Einführung einer neuen unbefristeten Regelung zur Bekämpfung der Armut (*Reddito di Inclusione*) stellt einen wichtigen sozialpolitischen Fortschritt dar. Konzipiert als universeller Transfer für Menschen, die bestimmte Armutskriterien erfüllen, soll die Regelung den derzeit geringen Beitrag von Sozialleistungen zur Armutsbekämpfung erhöhen. Die Regelung stützt sich auf solide Steuerungsmechanismen und soll systematisch einer Bewertung unterzogen werden. Wichtig ist, dass in ihrem Rahmen auch ein erheblicher Ausbau der personell unterbesetzten Sozialdienste beabsichtigt ist. Eine engere Zusammenarbeit zwischen Sozialdiensten und öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen sowie eine ausreichende Mittelausstattung werden für die reibungslose Umsetzung der Reform ausschlaggebend sein. Als erster Schritt zur Rationalisierung der Sozialausgaben wird die bisherige Regelung für die Arbeitslosenunterstützung ("ASDI") in der neuen Regelung aufgehen. Das Gesundheitswesen in Italien bietet eine universelle Versorgung und der Gesundheitszustand der Bevölkerung ist insgesamt gut; dennoch besteht nach eigenen Angaben Italiens ein hoher Bedarf an zusätzlichen ärztlichen Versorgungsleistungen und halten sich die regionalen Unterschiede bei Organisation und Qualität der Versorgungserbringung. Italien hat einige Anstrengungen unternommen, um den Zugang zu einer angemessenen medizinischen Versorgung zu gewährleisten, so unter anderem durch Überarbeitung und Ausweitung der gesetzlichen Mindestversorgungsleistungen.
- (27) Im Rahmen des Europäischen Semesters 2018 hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Italiens umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2018 veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm 2018, das nationale Reformprogramm 2018 und die Maßnahmen zur Umsetzung der an Italien gerichteten Empfehlungen der Vorjahre bewertet. Dabei hat die Kommission nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Italien berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Union insgesamt durch auf Unionsebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit Vorschriften und Leitlinien der Union beurteilt.

- (28) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm 2018 geprüft; seine Stellungnahme hierzu⁹ spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.
- (29) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm 2018 und das Stabilitätsprogramm 2018 geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 4 wider –

EMPFIEHLT, dass Italien 2018 und 2019

1. sicherstellt, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben im Jahr 2019 0,1 % nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 0,6 % des BIP entspricht; Mehreinnahmen dazu nutzt, den Abbau der gesamtstaatlichen Schuldenquote voranzutreiben; den Faktor Arbeit steuerlich entlastet, so unter anderem durch Abbau der Steuervergünstigungen und Anpassung der veralteten Katasterwerte; die Bemühungen zur Bekämpfung der Schattenwirtschaft verstärkt, auch durch Ausweitung der obligatorischen Nutzung des elektronischen Zahlungsverkehrs mittels niedrigerer Obergrenzen für Barzahlungen; den Anteil der Rentenausgaben an den öffentlichen Ausgaben verringert, um Raum für andere Sozialausgaben zu schaffen;
2. die Dauer zivilrechtlicher Gerichtsverfahren in allen Instanzen durch die Durchsetzung und Straffung von Verfahrensvorschriften – einschließlich derer, die derzeit vom Gesetzgeber geprüft werden – verkürzt; wirksamere Prävention und Repression von Korruption erreicht, indem die Dauer strafrechtlicher Gerichtsverfahren verkürzt und der neue Rechtsrahmen für die Korruptionsbekämpfung umgesetzt wird; die Durchsetzung des neuen Rechtsrahmens für staatseigene Unternehmen gewährleistet und Effizienz und Qualität der lokalen öffentlichen Dienstleistungen verbessert; Einschränkungen des Wettbewerbs behebt, auch im Dienstleistungsbereich und durch ein neues jährliches Wettbewerbsgesetz;

⁹ Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

3. den Abbau des hohen Bestands notleidender Kredite im gleichen Tempo fortsetzt, eine weitere Umstrukturierung und Konsolidierung der Bankbilanzen auch bei kleinen und mittleren Banken fördert und die Reform des Insolvenzrechts zügig umsetzt; den Zugang von Unternehmen zu den Finanzmärkten erleichtert;
4. die Umsetzung der Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik beschleunigt, um gleichberechtigten Zugang zu wirksamer Unterstützung bei der Arbeitssuche und zu Aus- bzw. Weiterbildungsmaßnahmen zu gewährleisten; die Erwerbsbeteiligung von Frauen über eine umfassende Strategie fördert, mit der Familienleistungen rationalisiert und Kinderbetreuungseinrichtungen ausgeweitet werden; Forschung, Innovation, digitale Kompetenzen und Infrastrukturen durch gezieltere Investitionen fördert und die Teilnahme an berufsbildenden Tertiärbildungsangeboten steigert.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Rates

Der Präsident
