

Italië

Samenvatting

Het Italiaanse herstel- en veerkrachtplan (*Recovery and Resilience Plan*; RRP) is opgebouwd uit zes onderdelen die elk zijn opgedeeld in verschillende componenten (zestien in totaal). Van de beschikbare RRF-middelen zal 38% worden besteed aan klimaatdoelen en 25% aan de digitale transitie. Het plan voldoet volgens de Europese Commissie (de Commissie) aan het *do no significant harm*-vereiste. De grootste investeringen vinden plaats in de componenten die betrekking hebben op digitalisering, innovatie en concurrentievermogen (23,9 miljard euro); de energietransitie en duurzame mobiliteit (23,8 miljard euro); de capaciteit van het spoor netwerk, hogesnelheidslijnen en veiligheid op de wegen (27,8 miljard euro) en het versterken van onderwijsdiensten (20,9 miljard euro). De belangrijkste structurele hervormingen liggen op het gebied van het overheidsapparaat, het rechtsstelsel, concurrentiebevordering en het vereenvoudigen van de wet- en regelgeving. Het Italiaanse plan omvat in totaal 68,9 miljard euro aan subsidies en 122,6 miljard euro aan leningen, in totaal 191,5 miljard euro. Hiermee maakt Italië volledig gebruik van de RRF-middelen waarop het land aanspraak kan maken.

Aansluiting op landspecifieke aanbevelingen

De voorgenomen hervormingen en investeringen sluiten volgens de Commissie goed aan op de landspecifieke aanbevelingen voor Italië uit 2019 en 2020 en dragen bij aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, de weerbaarheid van de gezondheidszorg, de effectiviteit van activerend arbeidsmarktbeleid, sociaal beleid, concurrentie en de onderwijsresultaten. Daarnaast zal het plan een impuls geven aan de digitale en groene transitie, onderzoek en innovatie, de effectiviteit van het overheidsapparaat, de efficiëntie van het rechtsstelsel en het ondernemingsklimaat.

Het plan bevat diverse maatregelen die bijdragen aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. In het plan zijn maatregelen opgenomen waarmee Italië de aanbeveling adresseert om belastingontduiking tegen te gaan. Hierbij is een hervorming van de belastingadministratie voorzien waarbij wordt ingezet op verdere digitalisering en extra capaciteit voor de belastingadministratie. Italië heeft volgens de Commissie op dit vlak al substantiële vorderingen geboekt door onder andere de wettelijke bovengrens voor contante betalingen te verlagen. Deze voorgenomen maatregelen zijn onderdeel van een bredere herziening van het fiscale beleid waarbij in het herstelplan het voornemen van een grote inkomstenbelastinghervorming wordt genoemd. Deze hervorming, die geen onderdeel is van het herstelplan, moet het belastingstelsel vereenvoudigen en de belastingdruk op arbeid verminderen, met behoud van de progressiviteit en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Om de efficiëntie van uitgaven te vergroten zal het raamwerk voor de evaluatie van overheidsuitgaven worden hervormd, en zal in de periode 2023-2025 elk jaar een uitgavenevaluatie worden uitgevoerd.

Op het gebied van arbeidsmarktbeleid adresseert Italië in zijn herstelplan de aanbevelingen om op te treden tegen zwartwerken, activerend arbeidsmarktbeleid te voeren dat met name gericht is op jongeren en kwetsbaren, de onderwijsresultaten te verbeteren en de arbeidsparticipatie van vrouwen te ondersteunen. Om zwartwerken tegen te gaan zijn er maatregelen opgenomen die het eenvoudiger maken om aan de regels te voldoen en worden de controles en straffen aangescherpt. Italië heeft een brede uitdaging op het gebied van gendergelijkheid, getuige zijn positie onderaan op de Europese *Gender Equality Index* op de factoren arbeidsparticipatie en kwaliteit van werk.¹ Maatregelen als de uitbreiding van kinderopvangmogelijkheden en de introductie van een functiewaarderingssysteem leveren volgens de Commissie een bijdrage aan het verbeteren van gendergelijkheid. Het kabinet deelt die conclusie. Op het gebied van onderwijs worden hervormingen en investeringen opgenomen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, vroegtijdig schoolverlaten tegen te gaan en de toegang tot hoger onderwijs te stimuleren.

De hervorming van het overheidsapparaat die Italië in zijn plan heeft opgenomen sluit volgens de Commissie aan op de aanbeveling om de doeltreffendheid van het overheidsapparaat te vergroten. De maatregelen richten zich op het hervormen van het wervings- en selectieproces voor overheids personeel, daarnaast zal er geïnvesteerd worden in de vaardigheden en kennis van het personeel. Verder zullen administratieve procedures herzien en vereenvoudigd worden samen met

¹ <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2020/compare-countries/work/bar>

de implementatie van zogenaamde *fast-track* procedures om de effectiviteit van het overheidsapparaat te verhogen. Om de impact van deze maatregelen te vergroten zijn er investeringen en hervormingen opgenomen om de digitalisering te versnellen.

Italië heeft in zijn plan ook hervormingen opgenomen waarmee het de aanbeveling om concurrentiebepurende factoren aan te pakken adresseert. De aanneming van een nieuwe jaarlijkse mededingingswet maakt het mogelijk om sneller een bedrijf in Italië op te richten en moet het proces om lokale publieke contracten te winnen competitiever maken. Verder zal prijsregulerende wetgeving in de energiesector uitgefaseerd worden en zal de publieke inkoopprocedure aangepast en vereenvoudigd worden om de tijd tussen het publiceren en toekennen van contracten te beperken.

Met de hervorming van het rechtsstelsel adresseert Italië in zijn herstelplan de aanbeveling om de duur van rechtszaken terug te brengen en procedureregels te stroomlijnen. Het plan voorziet in de uitbreiding van de administratieve capaciteit ter ondersteuning van de rechtbanken om de achterstanden weg te werken en de duur van rechtszaken in te korten. Om de algehele effectiviteit van rechtbanken verder te verhogen zal er een digitaliseringsslag worden gemaakt en wordt er geïnvesteerd in de kennis en vaardigheden van het personeel.

Hoewel het Italiaanse herstelplan een aanzienlijk deel van de landspecifieke aanbevelingen adresseert ontbreken er ook maatregelen op enkele terreinen. Er is bijvoorbeeld beperkte aandacht in het plan voor de aanbevelingen op het gebied van de financiële sector om niet-presterende leningen verder af te bouwen en toegang tot niet-bancaire financiering voor kleinere en innoverende bedrijven te verbeteren. Het aantal niet-presterende leningen in Italië is de afgelopen jaren door verschillende maatregelen al aanzienlijk teruggebracht van 17% in 2014 naar 4,1% bruto in 2020. Daarnaast wordt de hervorming van de inkomstenbelasting wel aangekondigd in het herstelplan, maar niet opgenomen in de mijlpalen en doelen en vormt ze daarmee geen onderdeel van het plan. Tot slot bevat het herstelplan ook geen maatregelen die betrekking hebben op de pensioenuitgaven. Italië heeft de landspecifieke aanbeveling op dit vlak echter al voldoende opgevolgd door de vervroegde pensioenmogelijkheid, de zogenaamde 'Quota 100', niet verder te verlengen. Deze regeling zal in 2021 aflopen, waarna de 'Fornerowet' uit 2012 weer van toepassing zal zijn. Deze wet voorziet in een versoering van de pensioenen, geleidelijke stijging van de pensioenleeftijd naar 67 jaar en een verdere verhoging van de pensioenleeftijd gekoppeld aan de levensverwachting. Het kabinet onderstreept het belang van deze hervorming.

De Commissie is van oordeel dat het plan in voldoende mate een significant deel van de uitdagingen uit de landspecifieke aanbevelingen van 2019 en 2020 adresseert. Het kabinet kan zich vinden in het oordeel van de Commissie. Hoewel de voorgenomen maatregelen in het herstelplan niet alle uitdagingen in de Italiaanse economie zullen oplossen, zullen met de voorgenomen structurele hervormingen en investeringen belangrijke stappen worden gezet in het verhogen van de potentiële economische groei en de weerbaarheid van de Italiaanse economie.

Mijlpalen en doelen

De uitvoeringshandeling bevat 525 mijlpalen en doelen voor de diverse hervormingen en investeringen waarin het plan voorziet. Het relatief grote aantal mijlpalen en doelen past bij de omvang en complexiteit van het herstelplan. De mijlpalen en doelen zijn volgens de Commissie voldoende duidelijk, realistisch en ambitieus. De mijlpalen en doelen die horen bij de voorgenomen hervormingen zullen volgens de planning vooral in de eerste jaren behaald worden. Dit sluit aan bij het karakter van veel van de hervormingen, die de randvoorwaarden voor de investeringen moeten verbeteren. Mede hierdoor en vanwege de langere looptijd van sommige investeringen is er in 2026 een piek in het aantal doelen voor de investeringen. Het kabinet kan zich vinden in het oordeel van de Commissie.

Controlesystemen

Voor de monitoring en implementatie van het herstelplan wordt er een *governance*-structuur voorzien met verschillende bestuursniveaus. Deze structuur bevat op politiek niveau een stuurgroep voor de centrale coördinatie van de implementatie is het Ministerie van Financiën verantwoordelijk. Daarnaast zal een onafhankelijke auditdienst toezien op de implementatie van de controlesystemen. De verantwoordelijkheden en mandaten zijn duidelijk gedefinieerd en

vastgelegd in nationale wetgeving.² De Commissie oordeelt dat de voorgestelde controlesystemen voldoende robuust zijn, dat de betrokken instanties correct geïdentificeerd zijn en hun taken en verantwoordelijkheden helder omschreven zijn. Hierbij merkt de Commissie op dat het systeem waarmee gegevens over de voortgang van de maatregelen worden verzameld en openbaar worden gemaakt, halverwege 2022 geïmplementeerd zal worden. Totdat dit systeem operationeel is zal de dataverzameling door middel van bestaande systemen gebeuren, die hiervoor zijn aangepast. De auditdienst zal de verzamelde gegevens verifiëren en een samenvatting van de bevindingen bij het eerste verzoek tot uitbetalen voegen.

Het herstelplan voorziet ook in een versterking van de bestaande faciliteiten om corruptie, fraude en belangenverstremming te voorkomen, op te sporen en te corrigeren. De Commissie beoordeelt dat deze maatregelen, samen met de eerder genoemde controlesystemen voldoende zijn om de financiële belangen van de Unie te beschermen.

Eindoordeel kabinet

Op basis van bovenstaande kan het kabinet zich vinden in de positieve beoordeling van het Italiaanse herstelplan door de Europese Commissie. Het kabinet kan zich ook vinden in de mijlpalen en doelen en bijbehorende bedragen die in de uitvoeringshandeling zijn geformuleerd. Het kabinet is daarom voornemens in te stemmen met het voorgestelde uitvoeringsbesluit van de Raad.

² Decreetwet van 31 mei 2021, n.77