



Bruxelles, 2.6.2014
COM(2014) 424 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2014 della Romania

**e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2014
della Romania**

{SWD(2014) 424 final}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2014 della Romania

e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2014 della Romania

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121, paragrafo 2, e l'articolo 148, paragrafo 4,

visto il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche¹, in particolare l'articolo 9, paragrafo 2,

vista la raccomandazione della Commissione europea²,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo³,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

visto il parere del comitato economico e finanziario,

visto il parere del comitato per la protezione sociale,

visto il parere del comitato di politica economica,

considerando quanto segue:

- (1) Il 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione di lanciare Europa 2020, una nuova strategia per la crescita e l'occupazione basata su un maggiore coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave in cui occorre intervenire per rafforzare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività dell'Europa.
- (2) Il 13 luglio 2010 il Consiglio ha adottato, sulla base delle proposte della Commissione, una raccomandazione sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (2010-2014) e, il 21 ottobre 2010, una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle proprie politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² COM(2014) 424 final.

³ P7_TA(2014)0128 e P7_TA(2014)0129.

- (3) Il 29 giugno 2012 i capi di Stato o di governo hanno convenuto un patto per la crescita e l'occupazione che offre un quadro coerente per l'adozione di misure a livello nazionale, dell'UE e della zona euro con il ricorso a tutti gli strumenti, leve e politiche possibili. Essi hanno stabilito le misure da adottare a livello degli Stati membri, in particolare affermando l'impegno pieno verso il conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 e l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese.
- (4) Il 9 luglio 2013 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2013 della Romania e ha formulato il suo parere sul programma di convergenza della Romania 2012-2016.
- (5) Il 13 novembre 2013 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita⁴, segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2014. Lo stesso giorno la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta⁵.
- (6) Il 20 dicembre 2013 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per garantire la stabilità finanziaria, il risanamento di bilancio e le azioni a favore della crescita. Esso ha sottolineato la necessità di portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita, di ripristinare le normali condizioni per l'erogazione di prestiti all'economia, di promuovere la crescita e la competitività, di contrastare la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi e di modernizzare la pubblica amministrazione.
- (7) Il 6 maggio 2014 la Romania ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2014 e il 5 maggio 2014 il suo programma di convergenza 2014. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (8) Il 22 ottobre 2013 il Consiglio ha adottato la decisione 2013/531/UE che mette a disposizione della Romania assistenza finanziaria a medio termine per un massimo di 2 miliardi di EUR fino a settembre 2015. Alla luce dell'instabilità dei flussi di capitali che ha colpito in particolare i mercati emergenti, dei rischi per lo scenario macroeconomico e del persistere di vulnerabilità del settore bancario, si è ritenuto opportuno concedere alla Romania un sostegno finanziario precauzionale a titolo del meccanismo di sostegno della bilancia dei pagamenti per gli Stati membri non appartenenti alla zona euro. Sebbene nelle attuali condizioni di mercato la Romania non intenda chiedere l'erogazione delle rate, il sostegno finanziario concesso a titolo precauzionale dovrebbe contribuire a consolidare la stabilità a livello macroeconomico, finanziario e di bilancio e, mediante il proseguimento delle riforme strutturali, ad aumentare la resilienza e il potenziale di crescita dell'economia rumena. Il memorandum d'intesa del 6 novembre 2013 e le successive integrazioni, che stabiliscono le condizioni da soddisfare nell'ambito del sostegno finanziario dell'Unione europea concesso a titolo precauzionale, integrano e rafforzano le raccomandazioni specifiche per paese del semestre europeo. Il sostegno finanziario precauzionale dell'Unione europea sarà subordinato all'attuazione di un ampio programma di politica economica principalmente incentrato su misure di riforma strutturale che comprendono le raccomandazioni specifiche per paese relative alla capacità amministrativa, alle riforme del mercato dei prodotti, all'ambiente imprenditoriale, ai mercati del lavoro, alle pensioni, alle imprese statali

⁴ COM(2013) 800 final.

⁵ COM(2013) 790 final.

e all'assistenza sanitaria. Quest'agenda non esime il governo rumeno dalla piena attuazione di tutte le raccomandazioni specifiche per paese. La definizione delle priorità, nonché l'attuazione e il coordinamento delle politiche necessarie per dare esecuzione al memorandum d'intesa e alle raccomandazioni specifiche per paese devono essere stabiliti in modo coerente dagli organi decisionali competenti.

- (9) La strategia di bilancio contenuta nel programma di convergenza 2014 si prefigge di raggiungere un obiettivo a medio termine pari a un disavanzo strutturale dell'1% del PIL nel 2015, che trova riscontro nei requisiti del patto di stabilità e crescita, e di mantenerlo successivamente. Nel 2014 la Romania sta beneficiando della possibilità, concessa per i progetti cofinanziati, di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine, con l'obbligo di compensare la temporanea deviazione l'anno successivo. Il programma prevede una stabilizzazione del saldo strutturale (ricalcolato) nel 2014 e un miglioramento dello 0,8% del PIL nel 2015. La spesa dovrebbe aumentare a un ritmo in linea con il parametro di riferimento sia nel 2014 che nel 2015, mentre il rapporto debito/PIL dovrebbe raggiungere il 40% nel 2015 e scendere nel 2016-2017. In generale, la strategia di bilancio delineata nel programma è conforme ai requisiti del patto di stabilità e crescita. Lo scenario macroeconomico sul quale si fondano le proiezioni di bilancio è plausibile ed è sostanzialmente in linea con le previsioni di primavera 2014 della Commissione. Tuttavia, la stima del PIL potenziale su cui si basa il programma di convergenza è leggermente superiore, principalmente in ragione di prospettive più ottimistiche relative al mercato del lavoro. Sui programmi di bilancio 2014 gravano rischi al ribasso in relazione al controllo della spesa e a una riscossione delle imposte meno consistente del previsto. Inoltre, per il 2015 e gli anni successivi, non sono ancora specificate le misure su cui si basa il percorso di bilancio proposto. In base alle previsioni della Commissione, nonostante un leggero deterioramento del saldo strutturale nel 2014, la Romania è conforme ai requisiti del patto di stabilità e crescita nel 2014, tenuto conto della deviazione temporanea consentita per i progetti cofinanziati. Per il 2015 la Romania è esposta al rischio di una deviazione significativa dall'aggiustamento strutturale richiesto, in considerazione della necessaria compensazione della deviazione temporanea concessa per i progetti cofinanziati. Inoltre, si prevede che nel 2015 il paese devii dal parametro di riferimento per la spesa. Stando alla valutazione del programma e alle previsioni della Commissione a norma del regolamento (CE) n. 1466/97, il Consiglio ritiene che il programma presenti il rischio di una deviazione significativa dai requisiti del braccio preventivo nel 2015.
- (10) Risultano tuttora molto problematiche in ambito fiscale la frode e l'elusione relative all'IVA, in particolare i regimi transfrontalieri, le accise, i contributi sociali e la tassazione dei redditi. Sono esigui i progressi concreti nella lotta al lavoro irregolare, mentre l'efficacia della strategia per il rispetto degli obblighi fiscali è compromessa dall'assenza di misure di attuazione realistiche e vincolanti e dall'insufficiente attenzione riservata alla prevenzione. È in corso una riforma dell'amministrazione fiscale per aumentarne l'efficienza, mentre rimane modesta la cooperazione transfrontaliera tra le amministrazioni, in particolare in materia di IVA. Il cuneo fiscale sui redditi medio-bassi, tuttora elevato, incentiva il lavoro irregolare e la dichiarazione di redditi di un ammontare inferiore a quello reale. Sono stati compiuti alcuni progressi nel settore della tassazione ambientale con il miglioramento della tassazione dei veicoli e con l'aumento delle accise sui carburanti che adesso sono indicizzate automaticamente. La Romania è esposta a un rischio di sostenibilità a lungo termine, principalmente a causa della spesa connessa

all'invecchiamento della popolazione. Il basso rapporto tra il numero di lavoratori che versano contributi e quello dei pensionati suscita preoccupazioni per quanto riguarda la sostenibilità e l'adeguatezza del sistema pensionistico. La Romania ha attuato interventi volti ad allineare l'età pensionabile delle donne a quella degli uomini a partire dal 2035.

- (11) L'uso inefficiente delle risorse e una gestione negligente accrescono il rischio di sostenibilità dei conti pubblici nel settore sanitario. La diffusione di compensi informali nel settore della sanità pubblica vizia l'accessibilità, l'efficienza e la qualità del sistema. Le riforme per migliorare l'efficienza e la sostenibilità finanziaria del settore sanitario sono state avviate, ma sono necessari sforzi costanti in questa direzione. Alcune misure subiscono ritardi e risentono dell'insufficienza di fondi e della limitata capacità dei servizi. L'efficacia del sistema in termini di costi migliorerà riducendo il ricorso spropositato al ricovero ospedaliero e potenziando l'assistenza sanitaria di base e i sistemi di riorientamento. Sono state avviate ulteriori riforme del sistema di assistenza sanitaria per migliorare la salute della popolazione attraverso la promozione, tra l'altro, di un accesso equo a servizi sanitari di qualità.
- (12) L'alto tasso di inattività, l'utilizzo insufficiente del potenziale lavorativo e la necessità di accrescere la qualità e la produttività della forza lavoro sono tuttora sfide fondamentali per il mercato del lavoro rumeno. È ancora bassa la qualità dei servizi pubblici per il collocamento e la riqualificazione, nonostante l'adozione di alcune misure di scala ridotta. Le limitate risorse dei servizi pubblici per l'impiego e l'assenza di una misurazione dei risultati ostacolano l'offerta di servizi personalizzati ed efficienti alle persone in cerca di occupazione, di servizi ai datori di lavoro e l'integrazione di politiche attive e passive del mercato del lavoro. In Romania è in crescita la percentuale già alta di giovani non inseriti in un percorso scolastico o formativo, ma neppure impegnati in un'attività lavorativa (17,3% nel 2013). Dopo essere stata rimandata, sarà ora presentata alla fine del 2014 una strategia globale di invecchiamento attivo per sostenere l'aumento del tasso di occupazione dei lavoratori più anziani.
- (13) In materia di fissazione del salario minimo mancano orientamenti trasparenti che, con il coinvolgimento delle parti sociali, sostengano l'occupazione e la competitività e salvaguardino i redditi da lavoro in modo sostenibile.
- (14) La riforma dell'istruzione del 2011, che definisce un calendario a lungo termine per migliorare la qualità dell'istruzione a tutti i livelli, non è ancora pienamente operativa a causa dell'insufficienza di risorse umane e finanziarie. In seguito al drastico declino dell'istruzione e della formazione professionale degli ultimi vent'anni, recentemente sono stati avviati diversi progetti pilota e numerose riforme, benché restino di modesta entità l'offerta di istruzione e formazione professionale, la sua adeguatezza al mercato del lavoro e la sensibilizzazione delle imprese nei confronti dell'apprendimento basato sul lavoro e dell'apprendistato. Le competenze dei laureati del ciclo d'istruzione terziario sono tuttora fortemente disallineate rispetto al mercato e resta debole il collegamento tra le università e le imprese, come dimostrato dall'alto tasso di disoccupazione e dal fatto che molti laureati svolgono un lavoro che non corrisponde alla loro formazione o un lavoro per il quale sono necessarie qualifiche di livello inferiore. La partecipazione al sistema di formazione permanente è tuttora tra le più basse dell'UE. Il tasso di abbandono scolastico, che continua a essere uno dei più elevati dell'Unione, è oggi più alto del tasso registrato nel 2010 e interessa soprattutto i Rom. L'occupazione femminile è inibita dalla scarsa

offerta di servizi per l'infanzia di qualità a costi ragionevoli, in particolare per i bambini da 0 a 3 anni, e dall'accesso limitato a questi servizi.

- (15) La riduzione della povertà resta una sfida imponente. Nonostante la situazione dell'occupazione relativamente stabile, si registra un declino dei redditi lordi a disposizione delle famiglie e un aumento delle disparità di reddito, cui sono particolarmente esposte le famiglie con figli. Sono stati compiuti progressi limitati nell'accelerare la transizione da un sistema di assistenza presso istituti a soluzioni alternative per i minori privati delle cure genitoriali. Nei grandi istituti specializzati vive ancora un numero considerevole di persone con disabilità, mentre i servizi collettivi per i disabili non sono sufficientemente sviluppati. Risulta problematico garantire l'efficienza delle prestazioni sociali ai fini della riduzione della povertà, poiché il sistema non è sufficientemente utilizzato, diffuso e adeguato. Prevista per il 2015, è stata rinviata l'introduzione del reddito minimo di inserimento che riunisce tre prestazioni sociali esistenti (il reddito minimo garantito, gli assegni familiari e i contributi per le spese di riscaldamento). Avviata nel 2012, l'attuazione della strategia nazionale di integrazione dei Rom ha conseguito risultati modesti, a causa dell'insufficienza della dotazione finanziaria per la realizzazione dei piani d'azione principali. Sono state rimandate la revisione della strategia e l'attuazione dei piani d'azione riveduti.
- (16) Per la pubblica amministrazione rumena resta problematica la sua scarsa capacità di elaborare e attuare politiche. Essa è fonte di pregiudizio per lo sviluppo generale del paese, l'ambiente imprenditoriale e la capacità di investimento pubblico e al contempo impedisce l'offerta di servizi pubblici di qualità sufficiente. Effettuata nel 2013, l'analisi delle cause strutturali che hanno condotto a una scarsa capacità amministrativa ha costituito una base per la preparazione, attualmente in corso, di una strategia 2014-20 per il rafforzamento della pubblica amministrazione, che dovrebbe concludersi entro la metà del 2014.
- (17) Nonostante i progressi importanti, il tasso di assorbimento dei fondi dell'Unione resta uno dei più bassi dell'UE. La costante fragilità dei sistemi di controllo e gestione e delle prassi per l'aggiudicazione degli appalti pubblici potrebbe avere ripercussioni negative sulla preparazione e sull'attuazione della futura generazione di programmi. La normativa in materia di appalti pubblici risente dell'instabilità e della mancanza di coerenza. L'assetto istituzionale, caratterizzato da molteplici attori e da una frequente sovrapposizione delle responsabilità, non dispone degli strumenti per colmare le lacune e per fornire opportuni orientamenti alle amministrazioni aggiudicatrici, per le quali la corruzione e i conflitti di interesse rimangono una fonte di preoccupazione. Entro la fine del 2014 nella procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici dovrebbe essere integrato un sistema di controlli ex ante dei conflitti di interesse.
- (18) La scarsa qualità della regolamentazione e la mancanza di trasparenza e prevedibilità del quadro normativo danneggiano le imprese e i cittadini. Risultano ancora complesse le procedure di allacciamento alla rete elettrica, di ottenimento di una licenza edilizia e di pagamento delle imposte. L'opacità dei diritti di proprietà fondiaria rappresenta un'ulteriore sfida per l'imprenditoria rumena: meno del 50% degli immobili è iscritto nel registro fondiario e soltanto il 15% delle iscrizioni è stato verificato e registrato in formato digitale. La Romania ha compiuto progressi nel miglioramento della qualità, dell'indipendenza e dell'efficienza del suo sistema di amministrazione della giustizia e nella lotta contro la corruzione; tuttavia, questi aspetti restano preoccupanti per le imprese alla ricerca di mezzi di ricorso efficaci. È

ancora forte la resistenza a livello politico e amministrativo nei confronti delle misure a favore dell'integrità e contro la corruzione.

- (19) La regolamentazione dei prezzi nel mercato dell'energia elettrica per i consumatori industriali si è conclusa nel 2013 ed è in corso la graduale cessazione della disciplina dei prezzi del gas e dell'energia elettrica. La gestione efficiente e trasparente delle imprese di Stato in questi settori costituisce una sfida importante. La deregolamentazione dei prezzi dell'energia dovrebbe incentivare l'efficienza energetica, benché siano necessari l'impegno di risorse e misure concrete per migliorare ulteriormente l'efficienza energetica degli edifici residenziali, dei sistemi di teleriscaldamento e dei trasporti urbani. È tuttora incompleta l'integrazione dei mercati rumeni del gas e dell'energia elettrica nei mercati dell'UE e permangono barriere sostanziali alla realizzazione di connessioni transfrontaliere per il gas che contribuirebbero ad accrescere la diversificazione delle fonti di approvvigionamento.
- (20) Infrastrutture fondamentali di trasporto non sufficientemente sviluppate costituiscono ancora un impedimento alla crescita della Romania. Il considerevole allargamento del parco veicoli e la qualità scadente delle infrastrutture stradali costituiscono un ostacolo per l'economia e per le imprese. La scarsa manutenzione della rete ferroviaria mette a repentaglio la sicurezza e l'affidabilità del trasporto su rotaia. Il trasporto di merci sulle vie navigabili resta molto al di sotto delle sue potenzialità, soprattutto sul Danubio. L'inefficienza e la gestione opaca delle imprese di Stato del settore dei trasporti impedisce lo sviluppo di infrastrutture di rete.
- (21) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Romania. Essa ha valutato il programma di convergenza e il programma nazionale di riforma. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica della Romania, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme, offrendo un contributo a livello UE per le future decisioni nazionali. Le sue raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 8.
- (22) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza della Romania e il suo parere⁶ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 2.

RACCOMANDA che la Romania adotti provvedimenti nel periodo 2014-2015 al fine di:

1. dare attuazione al programma di assistenza finanziaria dell'UE/dell'FMI rispondendo pienamente alle condizioni politiche previste dal memorandum d'intesa del 6 novembre 2013 e successive integrazioni che integra e rafforza l'attuazione delle presenti raccomandazioni specifiche per paese;
2. dare attuazione alla strategia di bilancio per il 2014, rafforzare in modo significativo lo sforzo di bilancio per conseguire l'obiettivo a medio termine nel 2015 e mantenerlo successivamente, in linea con gli impegni assunti nel quadro del programma di sostegno alla bilancia dei pagamenti e come indicato nel programma di convergenza 2014, in particolare specificando le misure soggiacenti; migliorare il sistema di riscossione delle tasse, continuando a mettere in atto una strategia globale di lotta all'evasione fiscale e potenziando gli sforzi intesi a ridurre le frodi fiscali in

⁶ A norma dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

materia di IVA; contrastare il lavoro irregolare; ridurre gli oneri fiscali sui redditi medio-bassi senza implicazioni per il bilancio; portare a termine la riforma delle pensioni avviata nel 2010 allineando l'età pensionabile delle donne a quella degli uomini;

3. intensificare le riforme nel settore sanitario per accrescerne l'efficienza, la qualità e l'accessibilità, anche per le persone svantaggiate e le comunità che vivono in regioni remote e isolate; potenziare gli sforzi volti a contenere i compensi informali, in particolare mediante adeguati sistemi di gestione e di controllo;
4. rafforzare le misure attive per il mercato del lavoro e la capacità dell'agenzia nazionale per l'occupazione; prestare particolare attenzione all'attivazione dei giovani non iscritti né a un corso di formazione, né alle liste di collocamento; rafforzare le misure di promozione dell'occupabilità dei lavoratori più anziani; stabilire, con la consultazione delle parti sociali, orientamenti chiari per una fissazione trasparente del salario minimo, tenendo conto delle condizioni dell'economia e del mercato del lavoro;
5. accrescere la qualità e l'accessibilità dell'istruzione e della formazione professionale, degli apprendistati, del ciclo di istruzione terziaria e della formazione permanente, adattandoli alle necessità del mercato del lavoro; garantire un migliore accesso a servizi di istruzione e di cura della prima infanzia;
6. al fine di ridurre la povertà, accrescere l'efficienza e l'efficacia dei trasferimenti sociali, in particolare di quelli a favore dei minori, e portare avanti la riforma dell'assistenza sociale, rafforzandone i collegamenti con le misure di attivazione; intensificare gli sforzi per attuare le misure previste a favore dell'integrazione dei Rom nel mercato del lavoro, per aumentare la frequenza scolastica e ridurre l'abbandono mediante un approccio di partenariato e un solido meccanismo di monitoraggio;
7. intensificare gli sforzi per irrobustire la capacità della pubblica amministrazione, segnatamente migliorandone l'efficienza, la gestione delle risorse umane, gli strumenti decisionali e il coordinamento all'interno dei diversi livelli di governo e tra di essi, e accrescendone la trasparenza, l'integrità e l'assunzione di responsabilità; accelerare l'assorbimento dei fondi dell'UE, rafforzare i sistemi di gestione e di controllo, e migliorare la capacità di pianificazione strategica, in particolare la programmazione pluriennale di bilancio; colmare le lacune ancora esistenti nel settore degli appalti pubblici; continuare a migliorare la qualità e l'efficienza del sistema giudiziario, contrastare la corruzione a tutti i livelli e garantire un'efficace esecuzione delle decisioni degli organi giurisdizionali;
8. promuovere la concorrenza e l'efficienza nei settori dell'energia e dei trasporti; accelerare la riforma del governo societario delle imprese di Stato dei settori dell'energia e dei trasporti e aumentarne l'efficienza; migliorare e razionalizzare le politiche in materia di efficienza energetica; migliorare l'integrazione transfrontaliera delle reti energetiche, attivando in via prioritaria i flussi fisici inversi nelle interconnessioni del gas.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*