



Bruxelles, 29.5.2013
COM(2013) 352 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2013 della Bulgaria

**e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza
della Bulgaria 2012-2016**

{SWD(2013) 352 final}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2013 della Bulgaria

e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza della Bulgaria 2012-2016

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,

visto il regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici², in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

vista la raccomandazione della Commissione europea³,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo⁴,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

previa consultazione del comitato economico e finanziario,

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) Sulla base delle proposte della Commissione, il Consiglio ha adottato, il 13 luglio 2010, 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'occupazione⁵, che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

³ COM(2013) 352 final.

⁴ P7_TA(2013)0052 e P7_TA(2013)0053.

⁵ Decisione 2013/208/UE del Consiglio, del 22 aprile 2013.

sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

- (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. Hanno convenuto 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 6 luglio 2012 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2012 della Bulgaria e ha formulato il suo parere sul programma di stabilità aggiornato della Bulgaria 2011-2015.
- (5) Il 28 novembre 2012 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita⁶, segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2013. Sempre il 28 novembre 2012 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta⁷, in cui annoverava la Bulgaria tra gli Stati membri che sarebbero stati oggetto di un esame approfondito.
- (6) Il 14 marzo 2013 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per garantire la stabilità finanziaria, il risanamento di bilancio e le azioni a favore della crescita, sottolineando 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 10 aprile 2013 la Commissione ha pubblicato i risultati dell'esame approfondito per la Bulgaria⁸ a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che la Bulgaria registra squilibri macroeconomici che richiedono un controllo e un'azione a livello delle politiche. In particolare è opportuno prestare un'attenzione costante all'impatto della riduzione dell'indebitamento delle imprese, nonché all'aggiustamento continuo delle posizioni sull'estero, della competitività e del mercato del lavoro.
- (8) Il 19 aprile 2013 la Bulgaria ha presentato il suo programma di convergenza 2013 relativo al periodo 2012-2016 e il suo programma nazionale di riforma 2013. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (9) Sulla base della valutazione del programma di convergenza 2013 a norma del regolamento (CE) n. 1466/97, il Consiglio ritiene che le finanze pubbliche in Bulgaria siano nell'insieme solide. L'obiettivo a medio termine è stato raggiunto nel 2012. Lo scenario macroeconomico sul quale si fondano le proiezioni di bilancio del programma di convergenza è plausibile per il biennio 2013-2014, periodo in cui si prevede una crescita annua dell'1,0% nel 2013 e dell'1,8% nel 2014. Le previsioni di primavera 2013 della Commissione indicano una crescita del PIL dello 0,9% per il 2013 e dell'1,7% per il 2014. L'obiettivo della strategia di bilancio delineata nel programma è mantenere un saldo strutturale di bilancio prossimo all'OMT per tutto il periodo di riferimento del programma. Il programma conferma l'OMT precedente pari

⁶ COM(2012) 750 final.

⁷ COM(2012) 751 final.

⁸ SWD(2013) 114 final.

a -0,5% del PIL, che è più ambizioso di quanto richiesto dal patto di stabilità e crescita. Sulla base del saldo di bilancio strutturale (ricalcolato), che secondo le stime scenderà leggermente da un disavanzo dello 0,4% del PIL nel 2012 ad un disavanzo compreso tra lo 0,7 e lo 0,8% del PIL nel periodo 2013-2016, la Bulgaria si posiziona poco al di sotto del proprio OMT nel periodo di riferimento del programma di convergenza. Il tasso di crescita della spesa pubblica, tenendo conto delle misure discrezionali sul lato delle entrate, rispetterebbe il parametro di riferimento del patto di stabilità e crescita nel periodo 2013-2015, ma non nel 2016. Il rapporto debito/PIL è inferiore al 60% e, secondo il programma di convergenza, dovrebbe raggiungere un picco equivalente al 20,4% nel 2014, per poi diminuire durante il periodo di riferimento del programma. Analogamente, le previsioni di primavera 2013 della Commissione prevedono un rapporto debito/PIL pari al 20,3% nel 2014.

- (10) La Bulgaria ha rafforzato sensibilmente il proprio quadro di bilancio negli ultimi anni, il che ha contribuito a mantenere la disciplina di bilancio e ad aumentare la credibilità della politica finanziaria. La nuova legge sulle finanze pubbliche che entrerà in vigore nel 2014 mantiene le regole numeriche di bilancio attualmente vigenti, rafforza ulteriormente i requisiti a livello locale e riforma il quadro di bilancio triennale a medio termine. È importante che le autorità mantengano la spinta alle riforme e preparino il terreno per l'attuazione della nuova legge, in particolare istituendo l'organo di bilancio indipendente previsto e dotandolo di mandato chiaro, autonomia funzionale e risorse adeguate. Vi è ampio margine di miglioramento per quanto riguarda il rispetto dell'obbligo tributario, e progressi in tale settore consentirebbero alla Bulgaria di sostenere maggiori spese a favore della crescita. Se da un lato la Bulgaria ha preso alcune apprezzabili disposizioni per ridurre i costi di conformità alla normativa e per migliorare la riscossione delle imposte, il sistema tributario è ancora caratterizzato da un'evasione fiscale consistente e da bassi livelli di efficienza amministrativa. I costi amministrativi della raccolta fiscale sono elevati, come anche i costi degli adempimenti tributari delle imprese. Nonostante le misure adottate per migliorare l'obbligo tributario, la quota dell'economia sommersa è tuttora stimata a livelli alti che si potranno ridurre solo con persistenti sforzi a lungo termine.
- (11) Ridurre l'uscita anticipata dal mercato del lavoro è una sfida fondamentale per migliorare l'adeguatezza del regime pensionistico oltre che sotto il profilo dell'offerta di lavoro. Il tasso d'occupazione dei lavoratori anziani, in particolare donne, è inferiore alla media dell'UE e comporta diritti di pensione inadeguati per un'ampia parte di beneficiari. Sono in corso importanti riforme in questo settore, ma i regimi speciali ancora in vigore per talune professioni sono tra i fattori che contribuiscono all'abbassamento dell'età pensionabile effettiva. Continuando i progressi realizzati nell'innalzare l'età pensionabile, la Bulgaria dovrebbe anche prepararsi a fissare una data per l'introduzione dell'età pensionabile prevista per legge uguale per uomini e donne che abbiano versato i contributi nel corso dell'intera vita lavorativa. Una revisione dei criteri per l'assegnazione delle pensioni di invalidità (ad esempio introducendo il criterio della capacità lavorativa) e dei relativi controlli contribuirebbe efficacemente a contenere gli abusi.
- (12) La Bulgaria risente di un'occupazione al di sotto della media e in calo, oltre che di grandi disparità in termini di disoccupazione tra le regioni e tra i gruppi della popolazione. La crisi ha colpito con particolare violenza i lavoratori poco qualificati e ha aumentato in misura significativa il tasso di disoccupazione giovanile. La disoccupazione di lunga durata è cresciuta più rapidamente che nel resto dell'Unione. Una riforma dell'agenzia per l'impiego potrebbe svolgere un ruolo potenzialmente

significativo nel conciliare domanda e offerta nel mercato del lavoro bulgaro, grazie a consulenze più efficaci, disposizioni mirate per promuovere l'occupazione e migliore elaborazione delle previsioni sulla domanda futura di competenze. Una valutazione preliminare dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile in corso potrebbe contribuire a orientare le risorse verso le azioni che producono i risultati migliori in termini di creazione di posti di lavoro. Resta difficoltoso assicurare che il regime dei contributi previdenziali minimi raggiunga l'obiettivo di ridurre l'economia sommersa, senza che le tariffe escludano i lavoratori poco qualificati dal mercato del lavoro. I cittadini bulgari sono i più esposti al rischio di povertà o esclusione sociale nell'UE. L'attuazione della strategia nazionale di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale dovrebbe essere considerata una priorità. Occorre migliorare l'accessibilità e l'efficacia dei trasferimenti sociali e potenziare l'efficienza e l'accesso ai servizi sociali, in particolare per bambini e anziani. La strategia nazionale di integrazione dei Rom dovrebbe essere corredata di un piano d'azione che preveda disposizioni specifiche, finanziamenti adeguati e l'istituzione di un meccanismo di verifica e valutazione dell'impatto degli interventi.

- (13) La Bulgaria è di fronte alla sfida di migliorare la qualità ed efficienza complessiva del proprio sistema d'istruzione. L'adozione definitiva della legge sull'istruzione scolastica entro il 2013 fornirà un contesto per avanzare con le riforme necessarie, tra cui l'aggiornamento dei programmi e il miglioramento della formazione e degli incentivi destinati agli insegnanti. Per quanto concerne l'istruzione superiore, i progressi nelle riforme sono stati molto limitati. La presenza di una notevole disparità tra i risultati dell'istruzione superiore e la domanda del mercato del lavoro aggrava la disoccupazione strutturale e ostacola lo sviluppo di settori innovativi ad alto valore aggiunto. Gli scarsi risultati dell'istruzione superiore sono legati alla mancanza d'incentivi sul piano istituzionale e al livello di preparazione dei singoli ricercatori e docenti. Il miglioramento della qualità e della copertura del sistema sanitario è un problema annoso per la Bulgaria. Una maggiore trasparenza nel finanziamento dell'assistenza sanitaria contribuirebbe a favorire la crescita e la competitività nel settore. La quota della spesa sanitaria dedicata alle cure ambulatoriali è bassa e riduce quindi l'accesso a servizi sanitari efficienti sotto il profilo dei costi. L'alta percentuale di pagamenti diretti esclude di fatto determinate fasce della popolazione dai servizi di assistenza sanitaria. La Bulgaria è confrontata a importanti sfide in termini di razionalizzazione e gestione del settore ospedaliero.
- (14) In Bulgaria, alcuni miglioramenti del contesto in cui operano le imprese, compresa una maggiore efficienza dei servizi pubblici, gioverebbero considerevolmente alla competitività delle imprese nazionali e attirerebbero investimenti esteri. L'introduzione più rapida e sistematica dell'amministrazione in linea offre grandi potenzialità e potrebbe, tra l'altro, ridurre i costi di conformità alla normativa e gli oneri amministrativi delle imprese. Inoltre, la piena attuazione ed esecuzione della normativa societaria, comprese le procedure sui ritardi di pagamento e sull'insolvenza, migliorerebbero sensibilmente la situazione generale, non ultimo per le PMI. L'inadeguatezza dell'accesso delle piccole e medie imprese ai finanziamenti ne frena lo sviluppo. Un sistema giudiziario indipendente ed efficiente è un prerequisito allo sviluppo economico duraturo. Negli ultimi anni la Bulgaria ha realizzato progressi nella riforma del sistema giudiziario, in particolare nell'ammodernare il quadro giuridico e istituzionale. Resta nondimeno ampio margine per sfruttare appieno tale quadro, garantendo risultati duraturi e rafforzando la titolarità delle riforme a tutti i livelli. Inoltre, maggiori sforzi nella lotta contro la corruzione contribuirebbero a migliorare il contesto in cui operano le imprese.

- (15) L'efficienza nello sfruttamento dei fondi dell'UE è essenziale per gli investimenti pubblici necessari. La riforma della normativa sugli appalti pubblici del 2011 è stata un passo significativo per migliorare controllo, prevenzione e sanzione delle irregolarità. Sebbene siano entrate in vigore nuove norme riguardanti in particolare i progetti cofinanziati dall'UE, il conferimento di più ampi poteri all'agenzia per gli appalti pubblici aumenterebbe l'efficienza del controllo *ex ante*.
- (16) La capacità e l'indipendenza delle autorità di regolamentazione nei settori economici chiave sono condizioni quadro importanti per la competitività. L'infrastruttura dei trasporti della Bulgaria ha registrato alcuni miglioramenti negli ultimi anni, sebbene resti ampio potenziale di miglioramento in termini di efficienza nella fornitura dei servizi e nella manutenzione. Il paese deve ancora conformarsi appieno agli obblighi assunti nel quadro del mercato interno dell'energia, settore in cui permangono considerevoli problemi a livello del mercato sia all'ingrosso che al dettaglio. Tra gli aspetti che destano particolari preoccupazioni: persistenti ostacoli all'accesso al mercato, accordi che prevedono profitti garantiti e prezzi regolamentati, assenza di un mercato all'ingrosso per l'energia elettrica e il gas naturale. Data la forte dipendenza da un'unica via di fornitura d'energia, la Bulgaria è particolarmente esposta al rischio di shock sul versante dell'approvvigionamento. La realizzazione dei progetti relativi agli interconnettori di energia elettrica e gas dovrebbe essere accelerata per aumentare la diversificazione e la sicurezza dell'approvvigionamento. La scarsa efficienza energetica resta un grave onere economico a carico delle imprese e dei consumatori privati. In particolare, l'efficienza energetica dell'edilizia pubblica e privata presenta ampie potenzialità.
- (17) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Bulgaria, ha valutato il programma di convergenza e il programma nazionale di riforma e ha presentato un esame approfondito. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica della Bulgaria, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, alla luce della necessità di rafforzare la *governance* economica dell'Unione europea nel suo insieme, offrendo un contributo a livello dell'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 7.
- (18) Alla luce di tale valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza della Bulgaria e il suo parere⁹ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.
- (19) Alla luce dell'esame approfondito della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma e il programma di convergenza. Le sue raccomandazioni a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti 3, 4 e 5,

RACCOMANDA che la Bulgaria adotti provvedimenti nel periodo 2013-2014 al fine di:

1. mantenere una posizione di bilancio solida conformandosi all'obiettivo a medio termine e perseguire una politica di bilancio favorevole alla crescita secondo quanto previsto nel programma di convergenza; attuare una strategia fiscale globale che rafforzi tutti gli aspetti della normativa e delle procedure di raccolta al fine di aumentare le entrate, segnatamente migliorando la riscossione delle imposte,

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

combattendo l'economia sommersa e riducendo i costi degli adempimenti tributari; istituire un organo indipendente che controlli la politica di bilancio e fornisca analisi e consulenza;

2. eliminare gradualmente le possibilità di prepensionamento, introdurre l'età pensionabile prevista per legge uguale per uomini e donne e attuare politiche attive del mercato del lavoro che consentano ai lavoratori anziani di partecipare più a lungo al mercato del lavoro; introdurre criteri di ammissibilità e controlli più severi per l'assegnazione delle pensioni di invalidità;
3. accelerare l'iniziativa nazionale a favore dell'occupazione giovanile, ad esempio attraverso una "garanzia per i giovani"; riformare l'agenzia per l'impiego al fine di fornire consulenze efficaci a quanti cercano lavoro e sviluppare capacità di previsione del fabbisogno di competenze e di conciliarne la domanda e l'offerta; potenziare le politiche attive del mercato del lavoro, con particolare riguardo ai regimi nazionali per l'impiego; procedere ad una revisione delle soglie minime dei contributi previdenziali per assicurare che il sistema non escluda i lavoratori poco qualificati dal mercato del lavoro a causa del livello delle tariffe; provvedere alla concreta realizzazione delle strategie nazionali sulla povertà e di integrazione dei Rom; migliorare l'accessibilità e l'efficacia dei trasferimenti e dei servizi sociali, in particolare per bambini e anziani;
4. adottare la legge sull'istruzione scolastica e proseguire la riforma dell'istruzione superiore, in particolare allineando meglio i risultati alle esigenze del mercato del lavoro e rafforzando la cooperazione tra istruzione, ricerca e imprese; migliorare l'accesso all'istruzione inclusiva per i bambini svantaggiati, in particolare Rom; assicurare l'accesso effettivo all'assistenza sanitaria e migliorare la tariffazione dei servizi sanitari collegando il finanziamento degli ospedali ai risultati e sviluppando le cure ambulatoriali;
5. intervenire ulteriormente per migliorare il contesto in cui operano le imprese, riducendo gli oneri burocratici, applicando la strategia volta a creare l'amministrazione in linea e attuando la normativa sui ritardi di pagamento; migliorare la qualità e l'indipendenza del sistema giudiziario e combattere più efficacemente la corruzione; migliorare l'accesso ai finanziamenti per le PMI e le *start-up*;
6. accelerare l'assorbimento dei fondi dell'UE; garantire la corretta applicazione della normativa in materia di appalti pubblici ampliando il controllo *ex ante* dell'agenzia per gli appalti pubblici per evitare irregolarità;

7. rafforzare l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione e la capacità amministrativa, in particolare nei settori dell'energia e dei trasporti nonché nella gestione dei rifiuti e delle risorse idriche; eliminare gli ostacoli all'accesso al mercato, i contingenti, le restrizioni territoriali e i prezzi regolamentati e completare la struttura del mercato con l'istituzione di un mercato all'ingrosso trasparente per l'energia elettrica e il gas naturale; accelerare i progetti relativi agli interconnettori di gas ed energia elettrica e incrementare la capacità di affrontare le interruzioni nell'approvvigionamento; intensificare gli sforzi intesi a promuovere l'efficienza energetica.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*