



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 24.5.2023
COM(2023) 602 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

**relativa al programma nazionale di riforma 2023 della Bulgaria e che formula un parere
del Consiglio sul programma di convergenza 2023 della Bulgaria**

{SWD(2023) 602 final}

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

relativa al programma nazionale di riforma 2023 della Bulgaria e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2023 della Bulgaria

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 europea,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo,

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 regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio² che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza è entrato in vigore il 19 febbraio 2021. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza fornisce sostegno finanziario agli Stati membri per l'attuazione di riforme e investimenti, producendo uno stimolo di bilancio finanziato dall'UE. In linea con le priorità del semestre europeo, contribuisce alla ripresa economica e sociale e all'attuazione di investimenti e riforme sostenibili, volti in particolare a promuovere la transizione verde e digitale e a rendere più resilienti le economie degli Stati membri. Contribuisce inoltre a consolidare le finanze pubbliche e a stimolare la crescita e la creazione di posti di lavoro nel medio e lungo periodo, a migliorare la coesione territoriale all'interno dell'UE e a continuare l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali. Il contributo finanziario massimo per ciascuno Stato membro nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza è stato aggiornato il 30 giugno 2022, a norma dell'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/241.
- (2) Il 22 novembre 2022 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita sostenibile 2023³, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2023. Il 23 marzo 2023 il Consiglio europeo ha approvato le

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (GU L 57 del 18.2.2021, pag. 17).

³ COM(2022) 780 final.

priorità dell'analisi in funzione delle quattro dimensioni della sostenibilità competitiva. Sempre il 22 novembre 2022 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta 2023, in cui non annoverava la Bulgaria tra gli Stati membri che possono presentare squilibri o correre il rischio di presentarli e che devono essere sottoposti a esame approfondito. La Commissione ha inoltre adottato una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro, che il Consiglio ha adottato il 16 maggio 2023, e la proposta di relazione comune sull'occupazione 2023, che analizza l'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione e i principi del pilastro europeo dei diritti sociali, adottata dal Consiglio il 13 marzo 2023.

- (3) Sebbene le economie dell'UE diano prova di notevole resilienza, il contesto geopolitico continua ad avere un impatto negativo. Nella sua agenda di politica economica e sociale l'UE, fermamente al fianco dell'Ucraina, mira, nel breve periodo, a ridurre gli effetti negativi degli shock energetici su famiglie e imprese vulnerabili e, nel medio periodo, a proseguire gli sforzi per realizzare la transizione verde e digitale, favorire una crescita sostenibile e inclusiva, salvaguardare la stabilità macroeconomica e accrescere la resilienza. L'agenda è fortemente incentrata anche sull'aumento della competitività e della produttività dell'UE.
- (4) Il 1° febbraio 2023 la Commissione ha pubblicato la comunicazione *"Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette"*⁴ al fine di stimolare la competitività dell'industria dell'UE a zero emissioni nette e sostenere la transizione rapida verso la neutralità climatica. Il piano integra gli attuali sforzi nell'ambito del Green Deal europeo e di REPowerEU. Esso intende creare un contesto più favorevole che consenta di aumentare la capacità dell'UE di produrre le tecnologie e i prodotti a zero emissioni nette necessari per conseguire gli ambiziosi obiettivi climatici dell'Unione, nonché di garantire l'accesso alle materie prime critiche necessarie, in particolare diversificando l'approvvigionamento, sfruttando adeguatamente le risorse geologiche negli Stati membri e massimizzando il riciclaggio delle materie prime. Il piano si basa su quattro pilastri: un contesto normativo prevedibile e semplificato, un accesso più rapido ai finanziamenti, migliori competenze e un commercio aperto per catene di approvvigionamento resilienti. Il 16 marzo 2023 la Commissione ha inoltre pubblicato la comunicazione *"Competitività a lungo termine dell'UE: prospettive oltre il 2030"*⁵, articolata attorno a nove fattori sinergici, con l'obiettivo di adoperarsi in favore di un quadro normativo propizio alla crescita. La comunicazione definisce le priorità politiche per provvedere in modo attivo a miglioramenti strutturali, investimenti ben mirati e misure normative per la competitività a lungo termine dell'UE e degli Stati membri. Le raccomandazioni formulate di seguito contribuiscono a rispondere a tali priorità.
- (5) Nel 2023 il semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche continua a evolvere in linea con l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. La piena attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza rimane fondamentale per realizzare le priorità politiche del semestre europeo; i piani infatti rispondono a tutte le raccomandazioni specifiche per paese formulate negli ultimi anni o a un insieme significativo di esse. Le raccomandazioni specifiche per paese 2019, 2020 e 2022 sono ugualmente pertinenti per i piani per la ripresa e la resilienza

⁴ COM(2023) 62 final.

⁵ COM(2023) 168 final.

riveduti, aggiornati o modificati a norma degli articoli 14, 18 e 21 del regolamento (UE) 2021/241.

- (6) Il regolamento REPowerEU⁶, adottato il 27 febbraio 2023, mira a una progressiva e rapida eliminazione della dipendenza dell'UE dalle importazioni di combustibili fossili russi. Ciò contribuirà alla sicurezza energetica e alla diversificazione dell'approvvigionamento di energia dell'UE, aumentando nel contempo la diffusione delle energie rinnovabili, le capacità di stoccaggio dell'energia e l'efficienza energetica. Il regolamento consente agli Stati membri di aggiungere ai rispettivi piani nazionali per la ripresa e la resilienza un nuovo capitolo dedicato al piano REPowerEU, onde finanziare riforme e investimenti chiave che contribuiranno al conseguimento degli obiettivi di REPowerEU. Tali riforme e investimenti contribuiranno inoltre a stimolare la competitività dell'industria dell'UE a zero emissioni nette, come indicato nel piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette, e a dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese in materia di energia rivolte agli Stati membri nel 2022 e, se del caso, nel 2023. Il regolamento REPowerEU introduce una nuova categoria di sostegno finanziario non rimborsabile, messo a disposizione degli Stati membri per finanziare nuove riforme e nuovi investimenti connessi al settore dell'energia nell'ambito dei rispettivi piani per la ripresa e la resilienza.
- (7) L'8 marzo 2023 la Commissione ha adottato una comunicazione che fornisce orientamenti di politica di bilancio per il 2024. Essi mirano a sostenere la preparazione dei programmi di stabilità e convergenza degli Stati membri e a rafforzare in tal modo il coordinamento delle politiche⁷. La Commissione ha inoltre ricordato che la clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita sarà disattivata alla fine del 2023. Per il periodo 2023-2024 ha sollecitato politiche di bilancio che garantiscano la sostenibilità del debito a medio termine e aumentino la crescita potenziale in modo sostenibile. Gli Stati membri sono stati invitati a precisare nei rispettivi programmi di stabilità e convergenza per il 2023 le modalità con cui i loro piani di bilancio garantiranno il rispetto del valore di riferimento del 3 % del PIL per il disavanzo unitamente alla riduzione plausibile e costante del debito, o in che modo intendano mantenere il debito a livelli prudenti a medio termine. La Commissione ha esortato gli Stati membri a eliminare gradualmente le misure di bilancio nazionali introdotte per proteggere le famiglie e le imprese dallo shock dei prezzi dell'energia, iniziando da quelle meno mirate. Ha precisato che, qualora fosse necessaria una proroga delle misure di sostegno a causa di nuove pressioni imputabili ai prezzi dell'energia, gli Stati membri dovrebbero far sì che dette misure siano mirate più che in passato alle famiglie e alle imprese vulnerabili. Nella comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE⁸, la Commissione ha proposto che le raccomandazioni di bilancio siano quantificate e differenziate nonché formulate sulla base della spesa primaria netta. Ha raccomandato che tutti gli Stati membri continuino a tutelare gli investimenti finanziati a livello nazionale e a garantire l'uso efficace del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di altri fondi dell'UE, soprattutto in considerazione degli obiettivi in materia di transizione verde e digitale e di resilienza.

⁶ Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 febbraio 2023, che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE (GU L 63 del 28.2.2023, pag. 1).

⁷ COM(2023) 141 final.

⁸ COM(2022) 583 final.

Ha inoltre indicato che proporrà al Consiglio di avviare, nella primavera del 2024, le procedure per i disavanzi eccessivi basate sul disavanzo in base ai dati di consuntivo per il 2023, in linea con le disposizioni giuridiche vigenti.

- (8) Il 26 aprile 2023 la Commissione ha presentato proposte legislative volte ad attuare una riforma globale delle norme sulla governance economica dell'UE. L'obiettivo centrale delle proposte è rafforzare la sostenibilità del debito pubblico e promuovere una crescita sostenibile e inclusiva in tutti gli Stati membri attraverso riforme e investimenti. Da un lato mirano a conferire agli Stati membri maggiore controllo sull'elaborazione dei rispettivi piani a medio termine, dall'altro introducono un regime di applicazione più rigoroso volto a garantire che gli Stati membri rispettino gli impegni assunti nei piani strutturali di bilancio a medio termine. L'obiettivo è concludere i lavori legislativi nel 2023.
- (9) Il 15 ottobre 2021 la Bulgaria ha presentato alla Commissione il piano nazionale per la ripresa e la resilienza, conformemente all'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/241. A norma dell'articolo 19 del medesimo regolamento, la Commissione ha valutato la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza del piano, conformemente agli orientamenti per la valutazione di cui all'allegato V del regolamento. Il 4 maggio 2022 il Consiglio ha adottato la decisione relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Bulgaria⁹. L'erogazione delle rate è subordinata a una decisione della Commissione adottata a norma dell'articolo 24, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2021/241, che stabilisca che la Bulgaria ha conseguito in misura soddisfacente i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio. Il conseguimento soddisfacente presuppone che non siano annullati i traguardi e gli obiettivi conseguiti in precedenza.
- (10) Il 5 maggio 2023 la Bulgaria ha presentato il programma nazionale di riforma 2023 e il programma di convergenza 2023 in linea con l'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1466/97. I due programmi sono stati valutati congiuntamente per tener conto delle correlazioni. In conformità dell'articolo 27 del regolamento (UE) 2021/241, il programma nazionale di riforma 2023 rispecchia anche la relazione semestrale della Bulgaria in merito ai progressi compiuti nella realizzazione del piano per la ripresa e la resilienza.
- (11) Il 24 maggio 2023 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese 2023 relativa alla Bulgaria¹⁰, nella quale valuta i progressi compiuti da quest'ultima nel dar seguito alle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio tra il 2019 e il 2022 e fa il punto dell'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza. Sulla scorta di questa analisi la relazione per paese ha individuato lacune rispetto alle sfide non affrontate o solo parzialmente affrontate nel piano per la ripresa e la resilienza, e anche a sfide nuove ed emergenti. Ha valutato quindi i progressi compiuti dalla Bulgaria nell'attuare il pilastro europeo dei diritti sociali, conseguire gli obiettivi principali dell'UE in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

⁹ Decisione di esecuzione del Consiglio, del 4 maggio 2022, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Bulgaria (ST 8091/22; ST 8091/22 ADD 1).

¹⁰ SWD(2023) 602 final.

- (12) Sulla base dei dati convalidati da Eurostat¹¹, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche della Bulgaria è diminuito passando dal 3,9 % del PIL nel 2021 al 2,8 % nel 2022, mentre il debito delle amministrazioni pubbliche è sceso dal 23,9 % del PIL alla fine del 2021 al 22,9 % alla fine del 2022. Il 24 maggio 2023 la Commissione ha pubblicato una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, TFUE¹² nella quale ha esaminato la situazione di bilancio della Bulgaria, il cui disavanzo delle amministrazioni pubbliche nel 2023 dovrebbe superare il 3 % del PIL. La relazione ha concluso che il criterio del disavanzo non è soddisfatto. In linea con la sua comunicazione dell'8 marzo 2023¹³, nella primavera del 2023 la Commissione non ha proposto di avviare nuove procedure per i disavanzi eccessivi. Ha invece dichiarato che proporrà al Consiglio di avviare, nella primavera del 2024, procedure per i disavanzi eccessivi basate sul disavanzo in base ai dati di consuntivo per il 2023. La Bulgaria dovrebbe tenerne conto nella discussione e nell'esecuzione del bilancio 2023, nonché nella preparazione del bilancio per il 2024.
- (13) Sul saldo delle amministrazioni pubbliche hanno inciso le misure di politica di bilancio adottate per attenuare l'impatto economico e sociale dell'aumento dei prezzi dell'energia. Nel 2022 hanno determinato un calo delle entrate provvedimenti quali la riduzione dell'aliquota IVA per il riscaldamento e il gas e delle accise sull'elettricità e sul gas naturale e liquido; a incrementare la spesa sono state invece misure quali sovvenzioni ai consumatori dell'utenza non domestica nonché ai gestori dei sistemi di distribuzione dell'energia elettrica per il consumo di energia elettrica, e alle famiglie per il consumo di gas naturale e il teleriscaldamento. Il costo di tali misure è stato in parte compensato da nuove imposte sui proventi straordinari di produttori e fornitori di energia, in particolare da un prelievo temporaneo sulle imprese statali del settore energetico. La Commissione stima il costo di bilancio netto di queste misure all'1,5 % del PIL nel 2022. Il saldo delle amministrazioni pubbliche ha risentito anche del costo di bilancio della protezione temporanea agli sfollati provenienti dall'Ucraina, stimato allo 0,1 % del PIL nel 2022. Al tempo stesso il costo stimato delle misure temporanee di emergenza connesse alla pandemia di COVID-19 è sceso dal 3,7 % del PIL nel 2021 all'1,0 % del PIL nel 2022.
- (14) Il 18 giugno 2021 il Consiglio ha raccomandato che nel 2022 la Bulgaria¹⁴ persegua un orientamento della politica di bilancio favorevole, anche grazie all'impulso impresso dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, e preservi gli investimenti finanziati a livello nazionale. Il Consiglio ha inoltre raccomandato alla Bulgaria di tenere sotto controllo l'aumento della spesa corrente finanziata a livello nazionale.
- (15) Secondo le stime della Commissione, nel 2022 l'orientamento della politica di bilancio¹⁵ è stato favorevole, con il -1,2 % del PIL, come raccomandato dal Consiglio. Come raccomandato dal Consiglio, la Bulgaria ha continuato a sostenere la ripresa avvalendosi del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di altri fondi UE per

¹¹ Eurostat, Euroindicatori 47/2023 del 21.4.2023.

¹² COM(2023) 631 final del 24.5.2023.

¹³ COM(2023) 141 final dell'8.3.2023.

¹⁴ Raccomandazione del Consiglio, del 18 giugno 2021, che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2021 della Bulgaria (GU C 304 del 29.7.2021, pag. 6).

¹⁵ L'orientamento di bilancio è misurato come la variazione, rispetto alla crescita potenziale a medio termine, della spesa primaria (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate), escluse le misure temporanee di emergenza connesse alla crisi della COVID-19, ma compresa la spesa finanziata dal sostegno non rimborsabile (sovvenzioni) del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE. Per maggiori dettagli cfr. il riquadro 1 nelle tabelle statistiche di bilancio.

finanziare investimenti. La spesa finanziata mediante le sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'Unione è stata pari allo 0,8 % del PIL nel 2022 (0,9 % nel 2021). Gli investimenti finanziati a livello nazionale hanno apportato un contributo espansivo di 0,5 punti percentuali all'orientamento della politica di bilancio¹⁶. La Bulgaria ha pertanto preservato gli investimenti finanziati a livello nazionale, come raccomandato dal Consiglio. Allo stesso tempo la crescita della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale (al netto delle nuove misure sul lato delle entrate) ha fornito un contributo espansivo di 0,8 punti percentuali all'orientamento della politica di bilancio. Questo contributo espansivo comprendeva gli effetti supplementari delle misure di politica di bilancio volte ad attenuare l'impatto economico e sociale dell'aumento dei prezzi dell'energia (supplemento di costo di bilancio netto pari allo 0,9 % del PIL), e i costi per offrire protezione temporanea agli sfollati provenienti dall'Ucraina (0,1 % del PIL). La Bulgaria ha pertanto tenuto sufficientemente sotto controllo la crescita della spesa corrente finanziata a livello nazionale.

- (16) Lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio del programma di convergenza è ottimistico per il 2023 e per gli anni successivi. Il governo prevede una crescita del PIL reale dell'1,8 % nel 2023 e del 3,3 % nel 2024. A titolo di confronto le previsioni di primavera 2023 della Commissione prospettano una crescita del PIL reale inferiore, pari all'1,5 % nel 2023 e al 2,4 % nel 2024, principalmente a causa di un'ipotesi più negativa sull'andamento delle scorte nelle previsioni della Commissione, e nonostante le sue proiezioni più favorevoli sulle esportazioni e le importazioni nel 2023. La previsione di crescita del PIL reale inferiore nelle proiezioni della Commissione per il 2024 si deve principalmente alle sensibili differenze negative nei contributi dei consumi privati, degli investimenti e delle esportazioni.
- (17) Nel programma di convergenza 2023 il governo prevede che il rapporto tra disavanzo delle amministrazioni pubbliche e PIL aumenti al 6,1 % del PIL nel 2023. Secondo il programma di convergenza l'incremento del disavanzo nel 2023 rispecchia soprattutto le misure adottate per aumentare pensioni e salari, l'impatto dell'indicizzazione delle pensioni all'inflazione e ai salari medi, l'aumento della spesa per le politiche sociali, sanitarie e dell'istruzione, nonché una maggiore spesa nazionale per investimenti pubblici. Il programma non comprende altri mutamenti delle politiche né misure di risanamento, in quanto il bilancio 2023, che potrebbe contenere tali misure di politica di bilancio, non era stato adottato nel momento in cui è stato presentato il programma di convergenza. Secondo il programma, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe aumentare passando dal 22,9 % alla fine del 2022 al 26,6 % alla fine del 2023. Le previsioni di primavera 2023 della Commissione prospettano un disavanzo pubblico del 4,8 % del PIL per il 2023. Si tratta di un valore inferiore al disavanzo previsto nel programma di convergenza, soprattutto a causa di minori investimenti pubblici previsti e di maggiori entrate derivanti sia dalle imposte che dall'UE. Le previsioni di primavera 2023 della Commissione prospettano un rapporto debito pubblico/PIL inferiore, pari al 25 % alla fine del 2023. La differenza si deve al minor disavanzo previsto e alle diverse ipotesi sull'attuazione e i pagamenti del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

¹⁶ L'altra spesa in conto capitale finanziata a livello nazionale apporterà, secondo le proiezioni, un contributo neutro di zero punti percentuali di PIL.

- (18) Stando alle previsioni il saldo delle amministrazioni pubbliche nel 2023 continuerà a risentire delle misure di bilancio adottate per attenuare l'impatto economico e sociale dell'aumento dei prezzi dell'energia. Si tratta di misure prorogate dal 2022 (in particolare: le sovvenzioni ai consumatori dell'utenza non domestica). Il costo di tali misure continua a essere compensato parzialmente dalle imposte sui proventi straordinari dei fornitori di energia, in particolare il contributo di solidarietà di cui al regolamento (UE) 2022/1854. Tenendo conto di queste entrate, nelle previsioni di primavera 2023 la Commissione stima il costo di bilancio netto delle misure di sostegno allo 0,8 % del PIL nel 2023¹⁷. Le misure del 2023 non sembrano mirare alle famiglie o alle imprese più vulnerabili né preservano pienamente il segnale di prezzo necessario per ridurre la domanda di energia e accrescere l'efficienza energetica. Infine si prevede che il saldo delle amministrazioni pubbliche nel 2023 trarrà beneficio dell'eliminazione graduale delle misure temporanee di emergenza connesse alla COVID-19 pari all'1,0 % del PIL.
- (19) Il 12 luglio 2022 il Consiglio ha raccomandato¹⁸ alla Bulgaria di prendere provvedimenti per garantire che nel 2023 la crescita della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale sia in linea con un orientamento della politica complessivamente neutro¹⁹, tenendo conto del perdurare del sostegno temporaneo e mirato alle famiglie e alle imprese più vulnerabili agli aumenti dei prezzi dell'energia e alle persone in fuga dall'Ucraina. La Bulgaria dovrebbe essere pronta ad adeguare la spesa corrente all'evoluzione della situazione. Alla Bulgaria è stato anche raccomandato di aumentare gli investimenti pubblici per le transizioni verde e digitale e per la sicurezza energetica, tenendo conto dell'iniziativa REPowerEU, anche avvalendosi del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di altri fondi dell'Unione.
- (20) Le previsioni di primavera 2023 della Commissione prospettano per il 2023 un orientamento espansivo della politica di bilancio (-3,1 % del PIL), in un contesto di inflazione elevata, che fa seguito a un orientamento espansivo anche nel 2022 (-1,2 % del PIL). Si prevede inoltre che nel 2023 la crescita della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate) apporterà all'orientamento della politica di bilancio un contributo espansivo dell'1,9 % del PIL, che non è dovuto al sostegno mirato alle famiglie e alle imprese più vulnerabili ai rincari dei prezzi dell'energia e alle persone in fuga dall'Ucraina. In sintesi, la crescita prevista della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale non è in linea con la raccomandazione del Consiglio. Secondo le proiezioni, la Bulgaria finanzia ulteriori investimenti attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE e preserverà gli investimenti finanziati a livello nazionale. Secondo le proiezioni la spesa finanziata con le sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE ammonta all'1,9 % del PIL nel 2023,

¹⁷ La cifra rappresenta il livello del costo annuale di bilancio di queste misure, comprese le entrate e le spese correnti nonché, se del caso, le misure di spesa in conto capitale.

¹⁸ Raccomandazione del Consiglio, del 12 luglio 2022, sul programma nazionale di riforma 2022 della Bulgaria e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2022 della Bulgaria (GU C 334 dell'1.9.2022, pag. 11).

¹⁹ Stando alle previsioni di primavera 2023 della Commissione, la crescita del prodotto potenziale a medio termine (media su 10 anni) della Bulgaria, utilizzata per misurare l'orientamento della politica di bilancio, è stimata al 12,9 % in termini nominali.

mentre gli investimenti finanziati a livello nazionale apporteranno all'orientamento della politica di bilancio un contributo espansivo di 0,1 punti percentuali²⁰.

- (21) Secondo il programma di convergenza il disavanzo delle amministrazioni pubbliche scenderà prevedibilmente al 4,7 % del PIL nel 2024. Il calo previsto per il 2024 rispecchia principalmente le maggiori entrate provenienti dall'UE e la graduale eliminazione delle misure di sostegno connesse all'energia. Il programma prevede che il rapporto debito pubblico/PIL salga al 30,7 % alla fine del 2024. Sulla base delle misure politiche note alla data limite delle previsioni, le previsioni di primavera 2023 della Commissione prospettano un disavanzo pubblico del 4,8 % del PIL nel 2024. Tale indicazione è sostanzialmente in linea con il disavanzo previsto nel programma. Le previsioni di primavera 2023 della Commissione prospettano un rapporto debito pubblico/PIL inferiore, pari al 28,1 % alla fine del 2024.
- (22) Il programma di convergenza prevede la graduale eliminazione della maggior parte delle misure di sostegno connesse all'energia entro il 2024. La Commissione attualmente ipotizza un costo netto di tali misure pari allo 0,1 % del PIL nel 2024, rispetto allo 0,8 % del PIL nel 2023. Tali stime si basano sul presupposto che non si registrino nuovi aumenti dei prezzi dell'energia. Le misure di sostegno connesse all'energia che, si prevede, rimarranno in vigore nel 2024 non sembrano mirate alle famiglie o alle imprese vulnerabili. Non preservano appieno il segnale di prezzo necessario per ridurre la domanda di energia e accrescere l'efficienza energetica.
- (23) Il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio richiede un miglioramento annuo del saldo strutturale di bilancio per conseguire l'obiettivo a medio termine, avendo lo 0,5 % del PIL come parametro di riferimento²¹. Alla luce delle considerazioni relative alla sostenibilità di bilancio²² e della necessità di ridurre il disavanzo al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL, sarebbe opportuno migliorare il saldo strutturale di almeno lo 0,5 % del PIL. A tal fine la spesa primaria netta²³ finanziata a livello nazionale nel 2024 non dovrebbe superare il 4,6 %, come indicato nella presente raccomandazione. Allo stesso tempo è opportuno eliminare gradualmente le rimanenti misure di sostegno connesse all'energia (attualmente stimate dalla Commissione allo 0,8 % del PIL nel 2023), in funzione degli sviluppi del mercato dell'energia e partendo da quelle meno mirate, e usare i relativi risparmi per ridurre il disavanzo pubblico. Sulla base delle stime della Commissione, ciò determinerebbe una crescita della spesa primaria netta inferiore al tasso di crescita massimo raccomandato per il 2024. Secondo le previsioni di primavera 2023 della Commissione inoltre la crescita della spesa primaria corrente netta finanziata a livello nazionale nel 2023 non è in linea con

²⁰ L'altra spesa in conto capitale finanziata a livello nazionale apporterà, secondo le previsioni, un contributo restrittivo di 0,1 punti percentuali di PIL.

²¹ Cfr. l'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, che impone anche un aggiustamento superiore allo 0,5 % del PIL per gli Stati membri con un debito pubblico superiore al 60 % del PIL o che presentano rischi più considerevoli in termini di sostenibilità del debito.

²² Secondo le stime della Commissione, per conseguire una riduzione plausibile del debito o per mantenere il debito pubblico a livelli prudenti a medio termine la Bulgaria avrà bisogno di un aumento medio annuo del saldo primario strutturale in percentuale del PIL di 0 punti percentuali. Tale stima si basa sulle previsioni di autunno 2022 della Commissione. Il punto di partenza della stima è costituito dal disavanzo pubblico e dal debito previsti per il 2024 nell'ipotesi della revoca delle misure di sostegno connesse all'energia nel 2024.

²³ Si definisce spesa primaria netta la spesa finanziata a livello nazionale al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate, esclusa la spesa per interessi nonché le spese cicliche connesse alla disoccupazione.

la raccomandazione del Consiglio. Se questa previsione sarà confermata, sarebbe opportuna una crescita inferiore della spesa primaria netta nel 2024.

- (24) Nell'ipotesi di politiche invariate, le previsioni di primavera 2023 della Commissione prospettano una crescita della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale pari al 5,4 % nel 2024, ossia al di sopra del tasso di crescita raccomandato. Le previsioni della Commissione prospettano un adeguamento inferiore rispetto ai risparmi ottenuti grazie alla completa eliminazione delle misure di sostegno connesse all'energia principalmente a causa dell'impatto annualizzato dell'aumento delle pensioni e dell'aumento previsto di alcune retribuzioni del settore pubblico che pesa più dell'impatto positivo della graduale eliminazione delle misure di sostegno connesse all'energia.
- (25) Secondo il programma gli investimenti pubblici dovrebbero aumentare passando dal 4 % del PIL nel 2023 al 4,6 % del PIL nel 2024. Tale aumento riflette quello degli investimenti finanziati a livello nazionale e quello degli investimenti finanziati dall'UE, in particolare attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza.
- (26) Il programma di convergenza delinea un percorso di bilancio a medio termine fino al 2026. Secondo il programma il disavanzo delle amministrazioni pubbliche salirà al 4,9 % del PIL nel 2025 e al 5 % entro il 2026. Secondo le previsioni il disavanzo delle amministrazioni pubbliche non ritornerà pertanto al di sotto del 3 % del PIL nel periodo di riferimento del programma. Sempre in base al programma il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe aumentare passando dal 30,7 % alla fine del 2024 al 37,1 % entro la fine del 2026.
- (27) Conformemente all'articolo 19, paragrafo 3, lettera b), e all'allegato V, criterio 2.2, del regolamento (UE) 2021/241, il piano per la ripresa e la resilienza comprende un'ampia gamma di riforme e investimenti che si rafforzano reciprocamente, da attuare entro il 2026. Sebbene l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza della Bulgaria proceda, il rischio di ritardi aumenta. La Bulgaria ha presentato una richiesta di pagamento, corrispondente a 22 traguardi e obiettivi del piano, per una erogazione complessiva pari a 1,37 miliardi di EUR. Una marcata instabilità di governo ha provocato ritardi per alcune riforme legislative essenziali, come quelle riguardanti gli appalti pubblici, la lotta alla corruzione e la responsabilità del procuratore generale. La mancanza di stabilità politica e di capacità amministrativa si è tradotta altresì in un rallentamento dell'attuazione di vari importanti investimenti nel campo dell'energia e dei trasporti e ha messo in discussione aspetti essenziali del piano, in particolare per quanto riguarda la decarbonizzazione del settore energetico. La seconda richiesta di pagamento è stata rinviata ed è ora prevista per settembre 2023. Esiste però il concreto rischio che vari traguardi e obiettivi connessi a riforme essenziali non saranno stati conseguiti al momento della presentazione della richiesta. La preparazione dell'addendum del piano e del capitolo dedicato a REPowerEU è in corso. Il calendario per il completamento di questi lavori è ancora incerto a causa della situazione politica. La rapida inclusione del nuovo capitolo dedicato a REPowerEU nel piano per la ripresa e la resilienza consentirà di finanziare ulteriori riforme e investimenti a sostegno degli obiettivi strategici della Bulgaria in materia di energia e transizione verde. Il coinvolgimento sistematico ed efficace delle autorità locali e regionali, delle parti sociali e di altri portatori di interessi pertinenti rimane importante per l'attuazione efficace del piano per la ripresa e la resilienza e di altre politiche economiche e occupazionali che vanno al di là del piano, e per assicurare un'ampia titolarità dell'agenda politica generale.

- (28) Nel 2022 la Commissione ha approvato tutti i documenti di programmazione della politica di coesione della Bulgaria, tranne la priorità del fondo per una transizione giusta e i piani territoriali per una transizione giusta, che sono cruciali per mitigare l'impatto della transizione delle regioni carbonifere. Procedere all'adozione e alla rapida attuazione dei programmi della politica di coesione in complementarità e sinergia con il piano per la ripresa e la resilienza, compreso il capitolo dedicato a REPowerEU, è fondamentale per realizzare la transizione verde e digitale, accrescere la resilienza economica e sociale e conseguire uno sviluppo territoriale equilibrato in Bulgaria.
- (29) Oltre alle sfide economiche e sociali affrontate dal piano per la ripresa e la resilienza, la Bulgaria si trova di fronte a una serie di ulteriori sfide connesse alla decarbonizzazione dell'economia e alla transizione verso la produzione di energia pulita.
- (30) La Bulgaria ha ancora l'economia a più alta intensità di carbonio dell'UE, con un'intensità di gas a effetto serra più che quadrupla rispetto alla media dell'Unione. Nel 2021 la quota di combustibili fossili nel mix energetico della Bulgaria era del 63 %, mentre il carbone costituiva il 26 %, il nucleare il 22 % e le energie rinnovabili il 15 % (meno quindi della media delle energie rinnovabili dell'UE, che era pari al 18 %). Il piano per la ripresa e la resilienza della Bulgaria comprende una riforma del quadro strategico per la decarbonizzazione dell'economia, in particolare del settore energetico. Ciò comporta la preparazione di scenari e raccomandazioni da parte della commissione per la transizione energetica e la successiva adozione di una tabella di marcia verso la neutralità climatica da parte dell'Assemblea nazionale, con una data finale per la graduale eliminazione di carbone/lignite al più tardi entro il 2038. Benché la commissione per la transizione energetica sia stata istituita nel 2022, la relazione contenente le sue raccomandazioni ha subito ritardi. Inoltre nel gennaio 2023 l'Assemblea nazionale ha adottato una risoluzione che obbliga il governo a rinegoziare, nel quadro del piano per la ripresa e la resilienza, gli impegni della Bulgaria in materia di decarbonizzazione, tra cui un investimento nello stoccaggio di energia elettrica.
- (31) La Bulgaria ha potuto vantare un elevato livello di sicurezza dell'approvvigionamento di gas anche in un contesto difficile, contrassegnato in particolare dall'interruzione dell'approvvigionamento di gas dalla Russia poco dopo l'invasione dell'Ucraina. La Bulgaria è riuscita a concludere contratti a breve termine per forniture di gas naturale liquefatto (GNL) attraverso la Grecia. L'interconnettore per il gas tra Grecia e Bulgaria (IGB) è diventato operativo nell'ottobre 2022, consentendo alla Bulgaria di ricevere dall'Azerbaijan l'intero volume delle forniture concordate (1 miliardo di metri cubi all'anno, che copre circa il 30 % del consumo interno). La quota del gas nel mix energetico era pari al 14 %, quindi inferiore alla media dell'UE che è del 23 %. L'industria rimane il maggior consumatore di gas, con una quota del 42 % che comprende gli usi non energetici. I sistemi di teleriscaldamento nelle grandi città di Sofia e Plovdiv utilizzano il gas naturale e beneficiano di circa un terzo del consumo totale di gas naturale del paese. Nel periodo tra l'agosto 2022 e il marzo 2023 il consumo di gas naturale della Bulgaria è diminuito del 22 % rispetto al consumo medio di gas registrato per lo stesso periodo nei cinque anni precedenti, superando

l'obiettivo di riduzione del 15 %. Si incoraggia la Bulgaria a continuare ad adoperarsi per ridurre temporaneamente la domanda di gas fino al 31 marzo 2024²⁴.

- (32) Per quanto riguarda le energie rinnovabili la Bulgaria deve ancora eliminare gli ostacoli che si frappongono all'installazione di impianti di energia rinnovabile e alla loro connessione alla rete, come si era impegnata a fare nel quadro del piano per la ripresa e la resilienza. Nel gennaio 2023 la Commissione ha deferito la Bulgaria alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, per non aver recepito nel diritto nazionale la direttiva dell'UE sulle energie rinnovabili. Una maggiore attenzione allo stoccaggio di energia contribuirebbe ad accelerare la diffusione in Bulgaria delle energie rinnovabili su scala di rete. Inoltre un miglioramento della gestione della rete che la renda più flessibile potrebbe agevolare l'integrazione di altri impianti di energia rinnovabile. Al contempo la Bulgaria dovrebbe continuare a sviluppare interconnettori di energia, dotati di sufficiente capacità, con i paesi vicini. Gli investimenti nelle infrastrutture per i combustibili fossili devono limitarsi allo stretto necessario ed essere concepiti per adeguarsi alle esigenze future, onde evitare la dipendenza da tecnologie non coerenti con gli obiettivi climatici o l'aumento dei costi legati alla transizione energetica.
- (33) Il piano per la ripresa e la resilienza della Bulgaria comprende oltre un miliardo di EUR di investimenti per migliorare l'efficienza energetica negli edifici pubblici e privati, con la messa in atto di inviti a realizzare progetti sul campo. L'istituzione del fondo nazionale di decarbonizzazione, prevista per il 2023, è essenziale per la strategia a lungo termine con cui la Bulgaria intende ristrutturare il proprio parco immobiliare, oltre che attirare un maggior numero di investimenti privati adattando il proprio approccio ai programmi di ristrutturazione. Servono maggiori sforzi per affrontare in modo strutturale la povertà energetica, in particolare tramite regimi specifici e assistenza tecnico-amministrativa per rispondere alle necessità dei gruppi vulnerabili. Per essere in linea con gli obiettivi del pacchetto "Pronti per il 55 %", la Bulgaria dovrà puntare più in alto per quanto riguarda la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e l'incremento degli obiettivi concernenti le energie rinnovabili e l'efficienza energetica.
- (34) La carenza di manodopera e di competenze nei settori e nelle professioni fondamentali per la transizione verde – compresi la produzione, la diffusione e il mantenimento delle tecnologie a emissioni zero – crea strozzature nella transizione a un'economia a zero emissioni nette. Sistemi di istruzione e formazione di qualità elevata che rispondano alle mutevoli esigenze del mercato del lavoro e misure mirate per la riqualificazione e il miglioramento delle competenze sono cruciali per ridurre le carenze di competenze e promuovere l'inclusione lavorativa e la riallocazione della forza lavoro. Per sbloccare il potenziale inutilizzato dell'offerta di lavoro, tali misure devono essere accessibili, in particolare per le persone, i settori e le regioni maggiormente interessati dalla transizione verde. Nel 2022 in Bulgaria sono state segnalate carenze di manodopera per un certo numero di professioni che richiedevano competenze o conoscenze specifiche per la transizione verde²⁵. Il Fondo sociale europeo Plus ha stanziato 152 milioni di EUR a favore di misure volte a promuovere competenze e posti di lavoro verdi nel periodo 2021-2027. Anche il Fondo per una

²⁴ Regolamento (UE) 2022/1369 del Consiglio e regolamento (UE) 2023/706 del Consiglio.

²⁵ Relazione sulle carenze di manodopera del 2022 - Autorità europea del lavoro (solo in EN).

transizione giusta offre un'occasione di affrontare la dimensione sociale della transizione verde per le tre regioni ammissibili del paese.

- (35) Alla luce della valutazione della Commissione, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza 2023 e il suo parere²⁶ trova riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti 1, 2 e 3.
- (36) In Bulgaria dal 2005 al 2021 le emissioni di gas a effetto serra prodotte dai trasporti interni (esclusa l'aviazione) sono aumentate del 19,5 %, mentre nell'UE si sono ridotte in media del 7,5 %. Circa un quarto delle emissioni di gas a effetto serra del paese provengono da questo settore. In Bulgaria la diffusione di autovetture a emissioni zero è modesta, come del resto la densità dei punti di ricarica elettrica pubblici. Lo sviluppo della sezione bulgara della rete transeuropea dei trasporti registra ritardi, soprattutto per quanto riguarda le infrastrutture ferroviarie, il che ostacola la multimodalità e il potenziale per migliorare l'efficienza e la sostenibilità nel settore dei trasporti. L'inquinamento atmosferico costituisce un grave rischio per la salute della popolazione bulgara.

RACCOMANDA alla Bulgaria di prendere provvedimenti nel 2023 e nel 2024 al fine di:

1. eliminare gradualmente entro la fine del 2023 le vigenti misure di sostegno connesse all'energia, utilizzando i relativi risparmi per ridurre il disavanzo pubblico; qualora nuovi aumenti dei prezzi dell'energia impongano misure di sostegno, provvedere a che queste mirino a tutelare le famiglie e le imprese vulnerabili, siano fiscalmente sostenibili e preservino gli incentivi al risparmio energetico;
garantire una politica di bilancio prudente, in particolare limitando a non più del 4,6 % l'aumento nominale della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale nel 2024;
mantenere gli investimenti pubblici finanziati a livello nazionale e provvedere all'assorbimento efficace delle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di altri fondi UE, in particolare per promuovere la transizione verde e digitale;
per il periodo successivo al 2024, continuare a perseguire una strategia di bilancio a medio termine di risanamento graduale e sostenibile, combinata con investimenti e riforme atti ad aumentare la crescita sostenibile, al fine di conseguire una posizione di bilancio prudente a medio termine;
2. garantire una struttura di governance efficace e rafforzare la capacità amministrativa ai fini di un'attuazione rapida e solida del piano per la ripresa e la resilienza; perfezionare celermente il capitolo dedicato a REPowerEU al fine di avviarne rapidamente l'attuazione; procedere alla rapida attuazione dei programmi della politica di coesione in stretta complementarità e sinergia con il piano per la ripresa e la resilienza;
3. ridurre la dipendenza dai combustibili fossili e accelerare la transizione verso l'energia pulita tramite una diffusione più rapida delle fonti di energia rinnovabili, insieme alle capacità di stoccaggio per accrescere la flessibilità del sistema energetico; rafforzare l'infrastruttura della rete elettrica e migliorarne la gestione semplificando le procedure di connessione e introducendo elementi di reti

²⁶ A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, e dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

intelligenti; proseguire gli sforzi per incrementare l'interconnessione con i paesi vicini; accelerare la ristrutturazione degli edifici per incentivare l'efficienza energetica e contrastare la povertà energetica; promuovere nuove soluzioni adeguate alle esigenze future in materia di teleriscaldamento e trasporti urbani sostenibili e accelerare lo sviluppo delle infrastrutture ferroviarie; intensificare le iniziative a livello politico volte all'offerta e all'acquisizione delle competenze necessarie per la transizione verde.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*