



Bruxelles, 15 giugno 2018
(OR. en)

9429/18

ECOFIN 509
UEM 188
SOC 321
EMPL 257
COMPET 379
ENV 363
EDUC 213
RECH 236
ENER 188
JAI 522

NOTA

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
n. doc. Comm.:	9191/18 - COM(2018) 402 final
Oggetto:	Raccomandazione di RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sul programma nazionale di riforma 2018 della Bulgaria e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2018 della Bulgaria

Si allega per le delegazioni il progetto di raccomandazione del Consiglio in oggetto, riveduto e approvato dai vari comitati del Consiglio, basato sulla proposta della Commissione COM(2018) 402 final.

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

del ...

sul programma nazionale di riforma 2018 della Bulgaria

e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2018 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,

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 europea,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

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 22 novembre 2017 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2018. Essa ha tenuto debitamente conto del pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017. Il Consiglio europeo del 22 marzo 2018 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 22 novembre 2017 la Commissione ha anche adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta, in cui la Bulgaria è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito.
- (2) Il 7 marzo 2018 è stata pubblicata la relazione per paese relativa alla Bulgaria 2018, nella quale sono stati valutati i progressi compiuti dalla Bulgaria nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio l'11 luglio 2017³, il seguito dato alle raccomandazioni specifiche per paese adottate negli anni precedenti e i progressi verso il conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020. La relazione per paese comprende altresì l'esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011, i cui risultati sono stati pubblicati lo stesso 7 marzo 2018. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che la Bulgaria presenta squilibri macroeconomici. Alle vulnerabilità del settore finanziario si aggiungono il debito elevato e i crediti deteriorati nel settore delle imprese, in un contesto di adeguamento incompleto del mercato del lavoro.

³ GU C 261 del 9.8.2017, pag. 1.

- (3) Il 19 aprile 2018 la Bulgaria ha presentato il programma nazionale di riforma 2018 e il programma di convergenza 2018. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente, onde tener conto delle loro correlazioni. Il programma nazionale di riforma 2018 della Bulgaria comprende impegni a breve e medio termine e affronta le sfide individuate nella relazione per paese del 2018. Il programma annuncia, in particolare, misure volte a rafforzare la vigilanza nel settore bancario e non bancario, a migliorare il regime di insolvenza e a ridurre le carenze residue fra quelle individuate nelle prove di stress del 2016. Sono inoltre previste misure per migliorare la riscossione delle imposte e affrontare il problema dell'economia sommersa, rendere più mirate le politiche attive del mercato del lavoro, rafforzare la protezione sociale e affrontare diverse sfide nei settori della sanità e dell'istruzione. Nel complesso, l'effettiva attuazione del programma nazionale di riforma 2018 contribuirebbe alla correzione degli squilibri.
- (4) La programmazione dei Fondi strutturali e di investimento europei ("fondi SIE") per il periodo 2014-2020 ha tenuto conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. In applicazione dell'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio⁴, ove necessario per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio la Commissione può chiedere a uno Stato membro di rivedere e proporre di modificare il suo contratto di partenariato e i programmi rilevanti. La Commissione ha precisato i modi in cui conta di valersi di tale possibilità negli orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei fondi SIE a una sana gestione economica.

⁴ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

- (5) La Bulgaria è attualmente nel braccio preventivo del patto di stabilità e crescita. Partendo da un avanzo nominale dello 0,9% del PIL nel 2017, il programma di convergenza 2018 del governo mira a raggiungere un bilancio equilibrato nel 2018 e un avanzo pari allo 0,3% del PIL nel 2019, allo 0,5% nel 2020 e allo 0,2% nel 2021. L'obiettivo di bilancio a medio termine — un disavanzo strutturale dell'1% del PIL — dovrebbe continuare ad essere raggiunto, con un margine, durante l'intero periodo coperto dal programma. Secondo il programma di convergenza 2018, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe diminuire gradualmente dal 25,4% del PIL nel 2017 al 19,4% nel 2021. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano tali proiezioni di bilancio è plausibile. Secondo le previsioni di primavera 2018 della Commissione, il saldo strutturale dovrebbe continuare a registrare un avanzo, diminuendo però dallo 0,9% del PIL nel 2017 allo 0,5% del PIL nel 2018, e rimanere allo stesso livello nel 2019. Il saldo strutturale dovrebbe quindi rimanere al di sopra dell'obiettivo di bilancio a medio termine in entrambi gli anni. Nel complesso, il Consiglio è del parere che la Bulgaria rispetterà le disposizioni del patto di stabilità e crescita nel 2018 e nel 2019.
- (6) È estremamente importante aumentare l'efficienza della politica di bilancio. Il gettito fiscale e l'osservanza degli obblighi tributari stanno migliorando, ma questo è dovuto più al miglioramento delle prospettive economiche che al miglioramento dell'amministrazione e della riscossione delle imposte. L'efficienza della spesa pubblica in alcuni settori è scarsissima. Le riforme nel campo della gestione delle finanze pubbliche sono importanti al riguardo e le attuali condizioni economiche e di bilancio sono particolarmente favorevoli alla loro realizzazione. I risultati economici delle imprese statali sono modesti rispetto ad altri paesi della regione e al settore privato, e costituiscono inoltre una fonte di incertezza e di rischio per le finanze pubbliche, perché gli arretrati di tali imprese sono passività potenziali. Nel complesso, la governance delle imprese statali rimane problematica e non rispetta gli standard internazionali. Le riforme in questo settore sono inoltre molto importanti per il contesto imprenditoriale.

- (7) La solidità del settore finanziario è in costante miglioramento, nonostante le vulnerabilità residue. Pur essendo stati ridotti, i crediti deteriorati delle imprese rimangono elevati. Le riserve di capitale sono in media buone, il che lascia margine per un risanamento dei bilanci. Si osservano progressi significativi per quanto riguarda il miglioramento della vigilanza nel settore finanziario, ma alcune misure importanti devono ancora essere attuate integralmente. È essenziale ridurre i rischi rimanenti associati all'esposizione delle parti collegate e migliorare la valutazione delle attività per rafforzare ulteriormente i bilanci e aumentare la resilienza delle banche e delle società di assicurazioni.
- (8) L'inefficacia del regime di insolvenza rallenta la riduzione dell'indebitamento del settore privato e il riassorbimento dei crediti deteriorati. Le procedure sono lunghe e il tasso di recupero è basso. Mancano ancora alcuni degli elementi necessari per un quadro funzionante, in particolare le norme sull'esdebitazione e sulla concessione di una seconda possibilità agli imprenditori entro un termine ragionevole dopo il fallimento. L'assenza di strumenti per la raccolta e il monitoraggio adeguato dei dati impedisce di valutare l'efficacia delle procedure vecchie o nuove, anche per la ristrutturazione delle imprese.
- (9) I livelli del lavoro non dichiarato rimangono alti, con implicazioni considerevoli in termini di gettito fiscale, condizioni di lavoro e adeguatezza del reddito dopo il pensionamento. Di recente la Bulgaria ha adottato una serie di misure volte a migliorare la situazione, tra cui contratti giornalieri nel settore agricolo, una migliore cooperazione tra autorità di bilancio e autorità del lavoro e maggiori sforzi per accrescere la consapevolezza delle conseguenze negative per i dipendenti. L'efficienza di queste misure dipenderà dalla loro effettiva attuazione. Accelerare la transizione verso l'economia formale è di fondamentale importanza per promuovere una crescita inclusiva e garantire a tutti condizioni di lavoro eque.

- (10) Il mercato del lavoro è migliorato, ma presenta ancora problemi. Il tasso di occupazione è tornato ai livelli pre-crisi e il tasso di disoccupazione è al di sotto della media dell'Unione. Ciò nonostante, non tutte le persone in età lavorativa beneficiano allo stesso modo degli sviluppi positivi del mercato occupazionale. I disoccupati di lunga durata, i giovani inattivi, i Rom e le persone che vivono nelle regioni più povere e nelle zone rurali hanno tuttora notevoli difficoltà ad inserirsi o a reinserirsi nel mercato del lavoro. L'invecchiamento e la diminuzione della popolazione, a cui si aggiunge un tasso di attività inferiore alla media dell'Unione, determinano una carenza di manodopera e di competenze, compromettendo quindi le prospettive a lungo termine dell'economia. Sarebbe quindi opportuno concentrarsi maggiormente sulla riqualificazione e sulla formazione. La partecipazione al mercato del lavoro e l'occupabilità potrebbero essere migliorate mediante una combinazione di misure di sensibilizzazione, politiche attive del mercato del lavoro e servizi sociali efficaci.
- (11) Le disparità in termini di reddito e accesso ai servizi (istruzione, sanità e alloggi) e il rischio di povertà o di esclusione sociale rimangono fra i più elevati dell'Unione. Nel 2016 due quinti della popolazione erano a rischio di povertà o di esclusione sociale, mentre il reddito del 20% più ricco delle famiglie era pari a quasi otto volte quello del 20% più povero. La spesa per la protezione sociale è modesta, anche per quanto riguarda il regime di reddito minimo generale la cui copertura e adeguatezza sono limitate, così come il suo impatto in termini di riduzione della povertà e delle disuguaglianze. Manca un meccanismo obiettivo per la revisione dei livelli delle prestazioni sociali. Nonostante i recenti miglioramenti relativi all'adeguatezza delle prestazioni di assistenza sociale e delle pensioni minime, il sistema di protezione sociale non assicura livelli di sostegno sufficienti ai gruppi più vulnerabili o svantaggiati, come i Rom, i minori, gli anziani, le persone con disabilità e gli abitanti delle zone rurali. L'erogazione dei servizi sociali rimane carente e la loro integrazione con i servizi del mercato del lavoro e altri servizi è incompleta.

- (12) Non esiste un meccanismo chiaro e trasparente per la fissazione del salario minimo e negli ultimi sei anni la percentuale di lavoratori retribuiti al livello minimo è più che raddoppiata. L'assenza di un meccanismo di questo genere può impedire di trovare il giusto equilibrio tra sostegno all'occupazione e alla competitività e tutela dei redditi da lavoro. Essa crea inoltre un'incertezza che può incidere negativamente sulla prevedibilità delle condizioni in cui operano le imprese. Nell'intento di ovviare al problema, il governo ha presentato proposte relative a un meccanismo per la fissazione del salario minimo, ma le parti sociali non hanno raggiunto un accordo in proposito. Le previsioni di bilancio del governo comprendevano inoltre aumenti del salario minimo fino al 2020. Nel 2018 la Bulgaria ha ratificato la Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro concernente la fissazione dei salari minimi. Questo potrebbe costituire un buon punto di partenza per la creazione di un meccanismo obiettivo.
- (13) L'accesso limitato all'assistenza sanitaria dovuto alla bassa spesa pubblica, alla distribuzione disomogenea delle limitate risorse e alla scarsa copertura dell'assicurazione sanitaria costituisce tuttora un problema serio. Il basso livello della spesa pubblica deve essere compensato da un'elevata spesa privata, principalmente sotto forma di pagamenti diretti. La percentuale di bulgari non coperti da un'assicurazione sanitaria è elevata rispetto alla percentuale relativa alla maggior parte degli Stati membri. Le differenze fra i distretti nella distribuzione dei medici e il basso numero di infermieri costituiscono ancora un problema. È invece positiva la recente diminuzione del numero di medici che lasciano la Bulgaria. Per ovviare a queste carenze si dovrebbe ricorrere a misure quali la strategia nazionale per la sanità.

- (14) Nonostante le misure adottate di recente per modernizzare il sistema di istruzione, i risultati scolastici sono mediocri e fortemente influenzati dallo status socioeconomico. I bambini provenienti da famiglie svantaggiate, in particolare i Rom, non godono di pari opportunità. Gli elevati livelli di abbandono scolastico incidono negativamente sulla futura occupabilità e sul funzionamento del mercato del lavoro. La disponibilità di asili, scuole e classi etnicamente misti costituisce ancora un problema per l'offerta di un'istruzione di qualità nell'ambito del sistema scolastico generale. La riforma dei programmi di studio mira a migliorare i risultati scolastici e le competenze digitali. Il livello delle competenze digitali rimane tuttavia uno dei più bassi dell'Unione e varia a seconda dei gruppi socioeconomici. Nonostante le misure adottate di recente, la pertinenza dell'istruzione e della formazione professionale rispetto alle esigenze del mercato del lavoro rimane insufficiente. È in corso la riforma dell'istruzione superiore, ma non sarà facile ovviare alla carenza di competenze visti gli squilibri dei profili dei laureati tra i diversi settori. La partecipazione degli adulti all'apprendimento è molto bassa, malgrado la necessità di migliorare le competenze. In un contesto di invecchiamento pronunciato fra gli insegnanti, sono state varate misure per ovviare alle future carenze. Nonostante i recenti miglioramenti, i programmi di formazione degli insegnanti devono essere ulteriormente potenziati.
- (15) Molte delle misure contenute nella strategia nazionale in materia di appalti pubblici sono state intraprese, ma le autorità nazionali dovrebbero adoperarsi con maggiore impegno per garantirne l'effettiva attuazione. A detta delle associazioni di imprese e delle organizzazioni non governative, la situazione generale nel settore degli appalti pubblici ha già iniziato a migliorare. Tuttavia, la trasparenza e la corruzione destano ancora preoccupazione. Il maggior ricorso all'aggiudicazione diretta e il numero elevato di offerte singole potrebbero compromettere notevolmente la trasparenza e l'efficacia del sistema. È in corso la prima valutazione indipendente delle nuove funzioni di controllo dell'agenzia per gli appalti pubblici. Sarebbero necessari aggiornamenti periodici per ottimizzare ulteriormente tali funzioni. I problemi rimanenti in termini di capacità amministrativa, anche a livello comunale, impongono di adoperarsi con ulteriore impegno per promuovere la professionalizzazione e la standardizzazione e di prendere seriamente in considerazione le possibilità offerte dalle centrali di committenza. L'aggregazione della domanda potrebbe inoltre migliorare l'efficacia e generare risparmi in relazione al sistema di appalti nel settore sanitario. Occorrerà un'ulteriore riflessione su come prevenire i ritardi nell'attuazione dei grandi progetti pubblici.

- (16) Le carenze strutturali e la notevole frammentazione del sistema di ricerca, sviluppo e innovazione ne limitano il contributo alla produttività e alla crescita. Il settore manifatturiero è ancora dominato dai segmenti a bassa tecnologia e l'innovazione è molto limitata. Il livello della spesa pubblica e delle imprese per la ricerca e lo sviluppo è particolarmente basso. La lentezza nell'attuazione delle riforme ostacola il passaggio a un sistema orientato all'innovazione. Sebbene il paese vanti un gran numero di università e istituti di ricerca, solo pochi di essi ottengono risultati scientifici di qualità. La commercializzazione della ricerca rimane un chiaro punto debole. Il sistema di finanziamento della ricerca risente della mancanza di bandi di gara aperti, di valutazioni internazionali e di modalità di concessione dei finanziamenti agli istituti di ricerca sulla base dei risultati. La cooperazione pubblico-privato nel settore della ricerca e dello sviluppo è limitata. Il prestigioso "Sofia Tech Park" presenta ancora diversi problemi, tra cui: governance inefficiente, gestione instabile, utilizzazione insufficiente delle infrastrutture scientifiche e mancanza di un impegno finanziario a lungo termine da parte del governo. La trasformazione strutturale, associata a una governance efficace e a un livello stabile di risorse pubbliche per la ricerca e l'innovazione, può massimizzare l'impatto sulla produttività e sulla crescita e agevolare la transizione dell'economia verso attività con un maggior valore aggiunto, in linea con la strategia di specializzazione intelligente.
- (17) Il contesto imprenditoriale deve essere ulteriormente migliorato. È stata adottata una serie di riforme, la cui attuazione pratica accusa però un certo ritardo. Il settore delle imprese presenta ancora problemi di corruzione, carenze istituzionali e offerta insufficiente di manodopera. La riforma della pubblica amministrazione e l'introduzione dell'e-government procedono a rilento. Una maggiore trasparenza, norme più chiare e una prospettiva a lungo termine potrebbero migliorare la governance nel settore pubblico. Il ruolo del dialogo sociale può inoltre evolversi ulteriormente, all'occorrenza con l'aiuto delle autorità pubbliche. Le carenze infrastrutturali si rispecchiano nella scarsa efficacia e nelle prestazioni insufficienti del settore dei trasporti. Il mercato del trasporto ferroviario di passeggeri ha risentito anche della mancanza di una concorrenza effettiva. Devono ancora essere adottate misure mirate ed efficaci per ridurre l'inquinamento atmosferico.

- (18) Nel 2017 la Bulgaria ha continuato ad adoperarsi per riformare il suo sistema giudiziario e ovviare alle carenze nella lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata. Le nuove elezioni del Consiglio superiore della magistratura hanno confermato l'impatto positivo delle riforme costituzionali e legislative attuate nel 2015 e nel 2016. Sono state adottate riforme del codice penale per migliorare il sistema di perseguimento dei casi di corruzione ad alto livello e sono all'esame ulteriori riforme. All'inizio del 2018 è stata adottata una legge che istituisce una nuova autorità anticorruzione unica per rafforzare la prevenzione e la dissuasione della corruzione ad alto livello. Nell'ambito del meccanismo di cooperazione e verifica, la Commissione continua a monitorare la riforma giudiziaria e la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata in Bulgaria. Questi ambiti, pertanto, non sono contemplati dalle raccomandazioni specifiche per paese rivolte alla Bulgaria, ma sono pertinenti per lo sviluppo di un contesto imprenditoriale positivo nel paese.
- (19) Nell'ambito del semestre europeo 2018, la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Bulgaria, che ha pubblicato nella relazione per paese 2018. Ha altresì valutato il programma di convergenza 2018, il programma nazionale di riforma 2018 e il seguito dato alle raccomandazioni rivolte alla Bulgaria negli anni precedenti. 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'Unione, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme offrendo un contributo a livello dell'Unione alle future decisioni nazionali.
- (20) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza 2018 ed è del parere⁵ che la Bulgaria rispetterà il patto di stabilità e crescita.
- (21) Alla luce dell'esame approfondito della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma 2018 e il programma di convergenza 2018. Le sue raccomandazioni a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti 2 e 3,

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

RACCOMANDA che la Bulgaria adotti provvedimenti nel 2018 e nel 2019 al fine di:

1. Migliorare la riscossione delle imposte e l'efficienza della spesa pubblica, anche accelerando l'attuazione di misure volte a ridurre l'economia informale. Potenziare il quadro sulla governance delle imprese statali in linea con le buone pratiche internazionali.
2. Adottare misure di follow-up in seguito alla revisione del settore finanziario e attuare i piani d'azione in materia di vigilanza per rafforzare il controllo e la stabilità del settore. Assicurare una valutazione adeguata delle attività, comprese le garanzie bancarie, rafforzando le procedure di esame e di audit. Portare a termine la riforma del regime di insolvenza e promuovere un mercato secondario efficiente per i crediti deteriorati.
3. Aumentare l'occupabilità dei gruppi svantaggiati attraverso il miglioramento delle competenze e il potenziamento delle misure di attivazione. Aumentare l'offerta di un'istruzione inclusiva e di qualità nell'ambito del sistema scolastico generale, in particolare per i Rom e gli altri gruppi svantaggiati. In linea con la strategia nazionale per la sanità e con il relativo piano d'azione, migliorare l'accesso ai servizi sanitari, anche riducendo le prestazioni non rimborsabili e affrontando il problema della carenza di operatori sanitari. Introdurre un meccanismo di revisione del reddito minimo periodico e trasparente per migliorarne la copertura e l'adeguatezza.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio

Il presidente
