



Bruxelles, 18.5.2016
COM(2016) 331 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2016 della Croazia

e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2016 della Croazia

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2016 della Croazia

e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2016 della Croazia

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,

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 novembre 2015 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita⁵, segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2016. Il Consiglio europeo del 17 e 18 marzo 2016 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 26 novembre 2015 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta⁶, in cui la Croazia è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito.

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

³ COM(2016) 331 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 e P8_TA(2016)0060.

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

- (2) Il 26 febbraio 2016 è stata pubblicata la relazione per paese relativa alla Croazia 2016⁷, nella quale sono valutati i progressi compiuti dal paese sia nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 14 luglio 2015 sia verso il conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020. La relazione per paese comprende altresì i risultati dell'esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011. L'8 marzo 2016 la Commissione ha presentato i risultati dell'esame approfondito⁸. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che la Croazia presenta squilibri macroeconomici eccessivi. In particolare, è fondamentale affrontare le vulnerabilità connesse all'elevato livello del debito pubblico, del debito delle imprese ed del debito esterno nel contesto di un'elevata disoccupazione. Fra le altre debolezze che richiedono un'apposita azione strategica si annoverano la *governance* di bilancio, la *governance* delle imprese di Stato, l'efficienza della pubblica amministrazione e la risoluzione dei crediti deteriorati.
- (3) Il 28 aprile 2016 la Croazia ha presentato il programma nazionale di riforma 2016 e il programma di convergenza 2016. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni. Il programma nazionale di riforma presenta un programma di riforme alquanto ambizioso che, se attuato integralmente, entro i termini indicati, contribuirebbe ad affrontare gli squilibri macroeconomici. Esso delinea le misure pertinenti per migliorare la gestione delle finanze pubbliche, il settore della sanità e l'ambiente imprenditoriale, impegnandosi inoltre in ambiziose riforme della pubblica amministrazione, del sistema delle pensioni e della protezione sociale nonché nel miglioramento della *governance* delle imprese di Stato. Sulla base della valutazione degli impegni della Croazia, attualmente non vi è necessità di accelerare la procedura per gli squilibri macroeconomici.
- (4) La programmazione dei Fondi strutturali e d'investimento europei 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, ove necessario per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio la Commissione può chiedere ad 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 strutturali e d'investimento europei a una sana gestione economica⁹.
- (5) La Croazia è attualmente soggetta al braccio correttivo del patto di stabilità e crescita. Nel suo programma di convergenza 2016 il governo prevede che il disavanzo nominale sarà inferiore al 3% del PIL, si attesterà al 2,6% del PIL nel 2016 per diminuire ulteriormente fino all'1% del PIL entro il 2019. Il governo prevede inoltre di raggiungere l'obiettivo di bilancio a medio termine, ossia un disavanzo dell'1,75% del PIL in termini strutturali, durante l'intero periodo di riferimento del programma. Il rapporto debito pubblico/PIL ha raggiunto un picco dell'86,7% nel 2015 ma, secondo il programma di convergenza, si prevede che diminuirà gradualmente all'80% nel 2019. Al valore nominale le proiezioni del rapporto debito pubblico/PIL contenute nel programma sono conformi al parametro di riferimento per la riduzione del debito. Tuttavia, mentre lo scenario

⁷ SWD(2016) 80 final/2.

⁸ COM(2016) 95 final.

⁹ COM(2014) 494 final.

macroeconomico su cui si fondano queste proiezioni di bilancio è plausibile in termini reali, la crescita del PIL nominale è superiore a quanto stimato nelle previsioni della Commissione, in particolare per il 2016. La riduzione prevista del rapporto debito pubblico/PIL si fonda pertanto su proiezioni favorevoli della crescita nominale e include inoltre significativi aggiustamenti stock-flussi a riduzione del debito derivati dalla vendita di attività finanziarie non specificate a sufficienza. Inoltre le misure necessarie a sostenere gli obiettivi di disavanzo programmati a partire dal 2017 sono per la maggior parte imprecisate. Sulla base delle previsioni di primavera 2016 della Commissione, il disavanzo pubblico dovrebbe raggiungere il 2,7% del PIL nel 2016, in linea con l'obiettivo di disavanzo nominale inserito nella raccomandazione del Consiglio a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE. Si prevede che sarà realizzato lo sforzo di bilancio raccomandato nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi. Per contro le previsioni della Commissione non indicano la conformità al parametro di riferimento per la riduzione del debito nella configurazione prospettica. Laddove un aggiustamento pari allo 0,2% del PIL nel 2017 sarebbe sufficiente per raggiungere l'obiettivo di bilancio a medio termine, un aggiustamento strutturale di maggiore entità sarebbe necessario per garantire la conformità al parametro di riferimento per la riduzione del debito. In particolare, sembrerebbe opportuno un aggiustamento superiore allo 0,5% del parametro di riferimento del PIL, considerati il debito elevato e le attuali condizioni cicliche in Croazia. Attualmente si stima che il saldo strutturale dovrebbe deteriorarsi dello 0,2% del PIL nel 2017. Nel complesso, in base alla valutazione del programma di stabilità 2016 e tenuto conto delle previsioni di primavera 2016 della Commissione, il Consiglio è del parere che la Croazia rischi di non ottemperare alle disposizioni del patto di stabilità e crescita. Sono pertanto necessarie misure volte a garantirne il rispetto nel 2017.

- (6) La programmazione di bilancio della Croazia continua a soffrire di importanti carenze nonostante alcuni miglioramenti apportati dalla modifica del 2015 della legge di bilancio. I collegamenti fra il quadro di bilancio pluriennale e i bilanci annuali restano deboli e non vi sono regole chiare in materia di modifica dei piani finanziari nel corso dell'anno. La programmazione strategica delle singole unità di bilancio non è soggetta a un controllo sistematico e non sostiene a sufficienza l'allineamento delle priorità delle politiche con gli obiettivi di bilancio a medio termine. Il processo di bilancio presta poca attenzione alle consistenti operazioni fuori bilancio e agli adeguamenti contabili che incidono sul disavanzo e sul debito pubblici. Sono attualmente in fase di revisione le regole di bilancio numeriche. Una delle principali sfide è renderle più operative e meglio allineate con il patto di stabilità e crescita. Sono inoltre necessari sforzi per migliorare la base statistica della programmazione di bilancio.
- (7) La commissione per la politica di bilancio, responsabile di monitorare la conformità con le regole di bilancio a livello nazionale, è strettamente legata alle autorità nazionali di bilancio e dispone di un organico insufficiente. Queste condizioni non consentono di garantirne l'indipendenza politica e funzionale. Per il terzo trimestre del 2016 è stata annunciata una revisione dell'assetto istituzionale e del mandato della commissione per la politica di bilancio.
- (8) La Croazia ha avviato la riforma del sistema delle imposte comunali, presentata come un passo verso una più ampia riforma dell'imposizione sui beni immobili.

Il gettito complessivo delle imposte ricorrenti sui beni immobili e delle imposte comunali rappresenta una quota relativamente bassa del PIL.

- (9) Le principali sfide sono costituite dall'elevato livello degli arretrati d'imposta, dalla frode all'IVA e dall'economia sommersa. Sono in fase di adozione misure volte a migliorare il rispetto degli obblighi tributari, incluso lo sviluppo di un sistema di gestione del rischio di conformità. Vi sono tuttavia pochi elementi a riprova dell'efficacia delle misure adottate.
- (10) Lo stock di debito pubblico è elevato e ancora in crescita, il che rende indispensabile l'adozione di un approccio proattivo e lungimirante alla gestione del debito pubblico. Si prevede di adottare presto una strategia per la gestione del debito per il periodo 2016-2018. Alla Croazia manca tuttavia ancora un approccio più globale alla gestione del debito che comprenda, fra l'altro, revisioni annuali che tengano conto degli sviluppi del mercato, un'opportuna strategia di gestione del debito e il rafforzamento della funzione per svolgere i compiti associati.
- (11) Un'ampia quota della popolazione in età lavorativa non partecipa al mercato del lavoro. Una delle principali ragioni è data dal prepensionamento, anche fra gli uomini nella prima età adulta. Il prepensionamento è possibile a partire da cinque anni interi prima dell'età pensionabile stabilita per legge mentre gli incentivi finanziari a lavorare fino e oltre tale età sono scarsi. Il sistema pensionistico è inoltre caratterizzato da un certo numero di disposizioni speciali per categorie specifiche di lavoratori e da generose opzioni di prepensionamento per alcune occupazioni. L'età pensionabile stabilita per legge per uomini e donne è stata allineata per raggiungere i 67 anni, ma solo in modo lento. Sia l'attuale che la futura adeguatezza delle pensioni sono basse e generano elevati rischi di povertà in età avanzata, in particolare per coloro che hanno avuto una vita lavorativa breve.
- (12) Il problema dell'elevata inattività è aggravato dall'elevato tasso di disoccupazione; lo scarso utilizzo del potenziale della forza lavoro ostacola la crescita. La disoccupazione giovanile resta un'importante fonte di preoccupazione, che sottolinea le carenze del sistema dell'istruzione, mentre esiste ancora un margine di miglioramento dell'efficacia, del monitoraggio e della valutazione dalla "Garanzia per i giovani". I tassi di disoccupazione di lunga durata sono recentemente calati ma risultano ancora il doppio della media UE. La partecipazione all'apprendimento permanente resta molto bassa a causa di un sistema di istruzione degli adulti non adeguatamente sviluppato.
- (13) Si registrano differenze regionali nella spesa pro capite per la protezione sociale nonché incoerenze relative ai criteri di ammissibilità ai regimi generali di protezione sociale e a quelli rivolti a categorie speciali. Inoltre solo una modesta quota del bilancio complessivo per la protezione sociale è speso per il regime nazionale di reddito minimo. Questo si traduce in inefficienze e offre una protezione insufficiente alle fasce più povere. La riforma del sistema di protezione sociale ha subito svariati ritardi per quanto attiene al consolidamento di diverse indennità e all'istituzione di sportelli unici amministrativi per la prestazione dei servizi previdenziali.
- (14) La distribuzione funzionale delle competenze della pubblica amministrazione fra i livelli nazionale e locale è complessa e il sistema è frammentato. L'allocazione di funzioni amministrative decentrate non è coerente con le capacità di bilancio delle unità locali responsabili. Questo rende le unità locali fortemente dipendenti dai

trasferimenti del governo centrale lasciando spazio a importanti disparità regionali nell'erogazione dei servizi pubblici. La frammentazione della pubblica amministrazione grava sull'erogazione dei servizi, sull'ambiente imprenditoriale e sull'efficienza della spesa pubblica. In sostanza la riforma della pubblica amministrazione non ha compiuto sostanziali progressi. Era stato introdotto un quadro di riferimento per la fusione su base volontaria delle unità amministrative locali senza prevedere incentivi a tal fine. La razionalizzazione del sistema delle agenzie di Stato procede lentamente.

- (15) Le retribuzioni del settore pubblico sono disciplinate da disposizioni non uniformi, fra le diverse istituzioni pubbliche, della definizione della complessità delle mansioni, dei benefici accessori e delle integrazioni di reddito, il che limita il controllo del governo sulla spesa per le retribuzioni e grava sull'efficienza del settore pubblico. A causa della quota relativamente elevata dell'occupazione totale nel settore pubblico, l'andamento delle retribuzioni in questo settore è rilevante anche per il resto dell'economia.
- (16) La proprietà statale delle imprese è una presenza forte nell'economia. Le carenze gestionali, compresa l'assenza di un adeguato monitoraggio delle prestazioni, continuano a tradursi in una redditività significativamente inferiore delle imprese di Stato rispetto alle imprese private, che incide negativamente sulle finanze pubbliche. La quotazione in borsa delle imprese di Stato può contribuire a migliorarne la gestione, in particolare promuovendo meccanismi di comunicazione e di controllo interno. L'anno scorso si sono compiuti passi modesti per aprire le imprese di Stato alla proprietà privata.
- (17) La banca croata per la ricostruzione e lo sviluppo (HBOR), ossia la banca di promozione nazionale, entità di proprietà statale, potrebbe svolgere un ruolo essenziale nella ripresa del paese, in quanto le sue attività potrebbero avere un'incidenza sostanziale sulla promozione degli investimenti, affrontando nel contempo le carenze del mercato. È necessario disporre di un quadro giuridico e di un governo societario sano al fine di contenere il rischio associato alle sue attività, in particolare poiché la HBOR è sempre più impegnata sul fronte dei prestiti diretti.
- (18) Il riesame indipendente della qualità delle attività del portafoglio crediti della HBOR che le autorità intendono effettuare nel 2017 rappresenta un elemento per affrontare queste sfide. Nel frattempo è necessario rafforzare il monitoraggio e i meccanismi di responsabilità applicabili alla HBOR.
- (19) Il tasso di assorbimento dei fondi strutturali e d'investimento europei è stato finora basso a causa di fattori quali un'insufficiente capacità amministrativa, procedure complesse e un numero limitato di progetti pronti per essere attuati.
- (20) L'ambiente imprenditoriale croato continua a soffrire di gravi carenze che gravano sul clima degli investimenti. Questo ambiente è ancora ostacolato da molti oneri parafiscali per le imprese. L'ambiente regolamentare resta restrittivo per i fornitori di servizi e per le professioni regolamentate. Esistono restrizioni all'accesso e all'esercizio di talune professioni regolamentate, comprese le professioni legali e di consulenza tributaria. La Croazia ha riesaminato l'esigenza e la proporzionalità di tali restrizioni ma gli esiti dell'azione sono stati ritardati. Le professioni regolamentate e le imprese patiscono inoltre elevati oneri amministrativi.

- (21) Gravano inoltre sull'ambiente imprenditoriale l'instabilità regolamentare e una bassa qualità percepita della legislazione. Problematiche sono la qualità e l'efficienza del sistema giudiziario e dei tribunali di commercio in particolare, a causa di procedimenti lenti, cospicui arretrati e una giurisprudenza incoerente. I sistemi delle tecnologie per la comunicazione non sono adeguatamente sviluppati, in particolare nella comunicazione con le parti durante i procedimenti giudiziari e il rilascio elettronico di documenti giudiziari.
- (22) La risoluzione dei crediti deteriorati è essenziale per affrontare il debito eccessivo dell'economia. A tal proposito sono stati compiuti passi importanti grazie al rafforzamento del quadro di pre-insolvenza e del regime di insolvenza per le imprese e all'adozione una procedura d'insolvenza personale. L'incidenza dei nuovi quadri normativi richiede un monitoraggio dettagliato. Tuttavia l'incertezza del diritto nel trattamento tributario delle cancellazioni costituisce ancora una barriera alla rapida liquidazione degli stock di crediti deteriorati delle banche.
- (23) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Croazia, che ha pubblicato nella relazione per paese 2016. Ha altresì valutato il programma di convergenza e il programma nazionale di riforma, nonché il seguito dato alle raccomandazioni rivolte alla Croazia 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 Croazia, 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 raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 5.
- (24) Alla luce di tale valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza e il suo parere¹⁰ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.
- (25) 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 da 1 a 5,

RACCOMANDA che la Croazia adotti provvedimenti nel 2016 e nel 2017 al fine di:

1. garantire una correzione duratura del disavanzo eccessivo entro il 2016; conseguire quindi un aggiustamento annuo di bilancio almeno pari allo 0,6% del PIL nel 2017; usare le eventuali entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL; entro settembre 2016 rafforzare le regole di bilancio numeriche nonché rafforzare l'indipendenza e il mandato della commissione per la politica di bilancio; entro la fine del 2016 migliorare la programmazione di bilancio e rafforzare il quadro di bilancio pluriennale. Entro la fine del 2016 avviare la riforma dell'imposizione ricorrente sui beni immobili; rafforzare il quadro di riferimento per la gestione del debito pubblico; adottare e avviare una strategia per la riduzione del debito per il 2016-2018;
2. entro la fine del 2016 adottare misure intese a scoraggiare il prepensionamento, accelerare la transizione verso un'età pensionabile legale più elevata e allineare le

¹⁰ A norma dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

disposizioni relative alle pensioni per specifiche categorie alle regole del regime generale; prevedere adeguate misure di riqualificazione e di riconversione per rafforzare l'occupabilità della popolazione in età lavorativa, con un'attenzione particolare ai disoccupati poco qualificati e ai disoccupati di lunga durata; consolidare le indennità previdenziali attraverso la riduzione dei regimi speciali, allineando i criteri di ammissibilità, integrandone l'amministrazione, con un'attenzione per coloro che ne hanno maggior bisogno;

3. entro la fine del 2016 iniziare a ridurre la frammentazione e migliorare la distribuzione funzionale delle competenze nella pubblica amministrazione al fine di migliorare l'efficienza e ridurre le disparità territoriali dell'erogazione dei servizi; in consultazione con le parti sociali, armonizzare i quadri in materia di fissazione delle retribuzioni in tutta la pubblica amministrazione e nei servizi pubblici; rafforzare il monitoraggio della prestazione delle imprese di Stato e la responsabilità dei loro consigli d'amministrazione; anticipare la quotazione delle azioni delle imprese di Stato e il processo di dismissione delle attività statali;
4. ridurre significativamente gli oneri parafiscali; rimuovere le restrizioni regolamentari ingiustificate all'accesso e all'esercizio delle professioni regolamentate; ridurre gli oneri amministrativi per le imprese;
5. adottare misure volte a migliorare la qualità e l'efficienza del sistema giudiziario nei tribunali commerciali e amministrativi: agevolare la risoluzione dei crediti deteriorati, in particolare migliorando il trattamento fiscale della risoluzione di tali crediti.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*