



Bruxelles, 23.5.2018  
COM(2018) 410 final

Raccomandazione di

**RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

**sul programma nazionale di riforma 2018 della Croazia**

**e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2018 della Croazia**

Raccomandazione di

## **RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

### **sul programma nazionale di riforma 2018 della Croazia**

**e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2018 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 economiche<sup>1</sup>, 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 macroeconomici<sup>2</sup>, in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

vista la raccomandazione della Commissione europea<sup>3</sup>,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo<sup>4</sup>,

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 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 inoltre adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta, in cui la Croazia è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito.

---

<sup>1</sup> GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

<sup>2</sup> GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

<sup>3</sup> COM(2018) 410 final.

<sup>4</sup> P8\_TA(2018)0077 e P8\_TA(2018)0078.

- (2) Il 7 marzo 2018 è stata pubblicata la relazione per paese relativa alla Croazia 2018<sup>5</sup>, nella quale sono valutati i progressi compiuti dal paese nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio l'11 luglio 2017, il seguito dato alle raccomandazioni adottate negli anni precedenti e i progressi compiuti dal paese 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 il 7 marzo 2018<sup>6</sup>. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che la Croazia presenta tuttora squilibri macroeconomici eccessivi, pur se in fase di riduzione. Le vulnerabilità sono legate ai livelli ancora elevati del debito pubblico, privato ed estero, tutto in gran parte denominato in valuta estera. Resta elevato il livello dei crediti deteriorati, in particolare nelle società non finanziarie. Il potenziale di crescita della Croazia resta insufficiente per consentire un aggiustamento duraturo e nel complesso si sono registrati scarsi progressi nell'attuazione delle misure strategiche intese ad affrontare un'utilizzazione della manodopera cronicamente scarsa e la crescita lenta della produttività. La competitività e gli investimenti restano ostacolati da un ambiente imprenditoriale restrittivo e la frammentazione della pubblica amministrazione grava sull'efficienza dei servizi pubblici.
- (3) Il 26 aprile 2018 la Croazia ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2018 e il suo programma di convergenza 2018. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente per tener conto delle loro correlazioni.
- (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 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>7</sup>, 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 economica<sup>8</sup>.
- (5) La Croazia è attualmente sottoposta al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita ed è soggetta alla regola del debito. Partendo da un avanzo delle amministrazioni pubbliche dello 0,8% del PIL nel 2017, il programma di convergenza 2018 prevede che il saldo nominale registri un disavanzo dello 0,5% del PIL nel 2018 per migliorare gradualmente verso un avanzo dello 0,5% del PIL nel 2021. L'obiettivo di bilancio a medio termine, ossia un disavanzo strutturale dell'1,75% del PIL, dovrebbe essere superato durante tutto il periodo di riferimento. Secondo il programma di convergenza 2018, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe scendere dal 78,0% del PIL nel 2017 al 75,1% del PIL nel 2018 e continuare a diminuire fino al 65,9% nel 2021. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano tali proiezioni di bilancio è plausibile. Gli obiettivi di bilancio previsti paiono tuttavia prudenti. Le

---

<sup>5</sup> SWD(2018) 209 final.

<sup>6</sup> COM(2018) 120 final.

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> COM(2014) 494 final.

previsioni di primavera 2018 della Commissione indicano che il saldo delle amministrazioni pubbliche nel 2018 e nel 2019 sarà pari rispettivamente allo 0,7% e allo 0,8% del PIL.

- (6) L'11 luglio 2017 la Commissione ha raccomandato alla Croazia di continuare a rispettare l'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2018. Sulla base delle previsioni di primavera 2018 della Commissione si prevede che il saldo strutturale dovrebbe attestarsi a -0,3% del PIL nel 2018 e a -0,6% del PIL nel 2019, restando a un livello superiore rispetto all'obiettivo di bilancio a medio termine. Stando alle previsioni, la Croazia dovrebbe rispettare la regola del debito nel 2018 e nel 2019. Nel complesso il Consiglio è del parere che nel 2018 e nel 2019 la Croazia dovrebbe rispettare le disposizioni del patto di stabilità e crescita.
- (7) L'adozione prevista della legislazione fondamentale per migliorare il quadro di riferimento di bilancio della Croazia è attesa da tempo. Le lacune nell'elaborazione della regola di bilancio numerica la rendono inefficace ai fini della pianificazione di bilancio e il ruolo della commissione per la politica di bilancio in veste di organo indipendente è ancora debole. Il livello ancora elevato del debito pubblico in Croazia e la sua esposizione ai rischi di cambio comportano la necessità di disporre di prassi robuste per una buona gestione del debito. Nel 2017 la funzione di gestione del debito è stata rafforzata ed è stata elaborata una strategia di gestione del debito, che richiede aggiornamenti a cadenza regolare. L'introduzione di un'imposta sui beni immobili già legiferata è stata posticipata, senza indicazione in merito alla sua eventuale attuazione. Ne consegue che in Croazia la proporzione del gettito derivante dall'imposta ricorrente sui beni immobili è bassa. Tale imposta creerebbe un margine per migliorare complessivamente la capacità della riscossione dei tributi di favorire la crescita, garantendo nel contempo una fonte di entrate stabile e prevedibile per le amministrazioni locali.
- (8) Nel 2017 il mercato del lavoro croato ha proseguito la sua ripresa. Restano tuttavia ancora sostanzialmente inferiori alla media UE i tassi di occupazione e di attività, ostacolando così la crescita potenziale. Attualmente, l'età pensionabile legale è di 62 anni per le donne e 65 anni per gli uomini. La convergenza e l'innalzamento dell'età pensionabile legale sono lenti e solo nel 2038 entrambi i sessi dovrebbero raggiungere l'età pensionabile di 67 anni. Inoltre, i lavoratori più anziani possono beneficiare di molti percorsi di prepensionamento e il sistema pensionistico prevede diversi regimi pensionistici speciali con condizioni di pensionamento più favorevoli. Le responsabilità di cura che incombono alle donne contribuiscono ulteriormente alla loro bassa partecipazione al mercato del lavoro. La modesta durata media della vita lavorativa che ne deriva comporta una scarsa adeguatezza delle pensioni attuali e future nonché rischi di povertà in vecchiaia. Le misure annunciate per promuovere il prolungamento della vita attiva non sono ancora state attuate.
- (9) Anche se in Croazia esiste una struttura di dialogo sociale, l'attuale interazione fra le autorità e le parti interessate nel processo preparatorio delle strategie è limitato e per la maggior parte circoscritto a osservazioni in forma scritta in merito alle misure proposte dal governo. Inoltre la frammentazione dei sindacati ne limita la complessiva capacità di impegno nel dialogo sociale.
- (10) Nonostante recenti miglioramenti, la quota di popolazione a rischio di povertà o di esclusione sociale resta elevata, con disparità territoriali accentuate fra le regioni. Gli anziani, i lavoratori poco qualificati e i disabili ne sono particolarmente colpiti. Il sistema di protezione sociale evidenzia lacune in termini di efficacia ed equità. Le

prestazioni sociali hanno una limitata capacità di riduzione della povertà. L'assenza di coordinamento fra le istituzioni e la ridotta capacità di bilancio delle amministrazioni locali meno avvantaggiate si traducono in un'erogazione disomogenea delle prestazioni sociali.

- (11) La Croazia presenta risultati inferiori alla media UE per quanto riguarda gli investimenti nell'istruzione, nella cura e nell'educazione della prima infanzia, nelle competenze di base, nella percentuale di persone con un titolo di istruzione e nella pertinenza dell'istruzione e della formazione professionale con il mercato del lavoro. La Croazia ha avviato l'attuazione di diverse riforme delineate nella strategia sull'istruzione, la scienza e la tecnologia. La riforma dei percorsi scolastici dovrebbe incidere positivamente sulla qualità dell'istruzione croata, se attuata per intero e coerentemente con le altre azioni della strategia. La pertinenza dei programmi di istruzione e formazione professionale con il mercato del lavoro sembra limitata, come indica il fatto che oltre la metà dei disoccupati iscritti al collocamento è titolare di un diploma nell'ambito di tali programmi. È necessario un migliore coordinamento fra le autorità pubbliche e i datori di lavoro al fine di identificare le competenze richieste. Il sistema di istruzione per gli adulti che mira ad agevolare l'inclusione nel mercato del lavoro si caratterizza per un numero di fornitori ampio e distribuito in modo non uniforme in tutto il paese, mentre i programmi non sono adeguatamente valutati. La partecipazione ai programmi di istruzione e formazione per adulti offerti nell'ambito delle misure relative alle politiche attive del mercato del lavoro resta troppo bassa.
- (12) La frammentazione territoriale della pubblica amministrazione croata e l'ampia distribuzione di competenze fra i suoi diversi livelli pesano sull'efficienza dell'erogazione dei servizi e sulla spesa pubblica. Molte amministrazioni locali non posseggono capacità finanziarie e amministrative adeguate per svolgere funzioni decentralizzate. Gli indicatori dell'efficienza della pubblica amministrazione delineano una prestazione inferiore alla media UE che ostacola l'elaborazione e l'attuazione delle politiche pubbliche e un uso più efficiente dei Fondi strutturali e d'investimento europei. La prevista riduzione del numero degli uffici locali dell'amministrazione centrale e la razionalizzazione del sistema di agenzie statali sono state ulteriormente posticipate. L'assenza di coerenza dei quadri per la fissazione delle retribuzioni della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici ostacola l'uguaglianza di trattamento e il controllo della spesa retributiva del settore pubblico da parte del governo. La legislazione prevista ai fini della loro armonizzazione è stata ulteriormente posticipata alla metà del 2018. Le autorità hanno compiuto i primi passi per integrare alcune funzioni fra ospedali al fine di migliorare l'efficienza dell'erogazione dei servizi e l'accesso alle cure sanitarie. Tuttavia, un modello inefficace di finanziamento del sistema sanitario comporta l'accumulo di debiti, connessi in particolare alle cure ospedaliere.
- (13) Le imprese statali mantengono un'ampia presenza nell'economia. Le misure intese a migliorarne la governance hanno registrato progressi lenti e tali imprese continuano a funzionare con bassi livelli di produttività e redditività. L'adozione di una nuova legislazione per la gestione e la vendita delle attività statali è stata ulteriormente ritardata, il che grava sull'avanzamento delle misure strategiche essenziali per aprire le imprese statali ai capitali privati e all'attivazione di altri elementi dell'attivo.
- (14) Nel novembre del 2017 si è assistito alla conclusione di un riesame indipendente della qualità degli attivi della Banca croata per la ricostruzione e lo sviluppo. Considerata l'importanza della Banca per attuare gli strumenti finanziari dell'UE e il piano di investimenti per l'Europa nonché il suo crescente impegno nelle attività di prestito

diretto, gli esiti del riesame dovrebbero essere impiegati per rafforzare il quadro regolamentare e di vigilanza nonché la governance dalla Banca.

- (15) Gli oneri amministrativi e i prelievi parafiscali continuano a gravare sull'ambiente imprenditoriale. La riduzione degli oneri amministrativi ha registrato progressi costanti ma a ritmo lento. I tagli dei prelievi parafiscali sono stati limitati e la trasparenza è scarsa, in quanto non sono mai stati effettuati aggiornamenti regolari del registro né valutazioni d'impatto dei tagli previsti.
- (16) Il piano d'azione contro la corruzione per il biennio 2017-2018 deve essere attuato integralmente al fine di produrre risultati a fronte degli obiettivi della strategia contro la corruzione 2015-2020. Diversi elementi fondamentali necessitano di ulteriori miglioramenti, in particolare l'obbligo di dichiarazione della situazione patrimoniale e - dei conflitti di interesse, la sensibilizzazione relativamente ai canali di denuncia delle irregolarità e l'effettivo controllo dei rischi nelle procedure d'appalto, che restano vulnerabili alla corruzione a causa di un'ampia quota di appaltatori interni presso le imprese statali.
- (17) Una regolamentazione restrittiva dei mercati delle merci e dei servizi, in particolare l'elevato numero di professioni eccessivamente regolamentate, ostacola la concorrenza. L'allentamento normativo è stato lento a causa della forte resistenza da parte dei gruppi di interesse.
- (18) La lentezza dei procedimenti giudiziari e i considerevoli arretrati continuano a gravare sulla qualità e l'efficienza del sistema giudiziario quindi sull'ambiente imprenditoriale. La diminuzione osservata degli arretrati è dovuta per la maggior parte a un afflusso minore di nuove cause, piuttosto che a una risoluzione più rapida delle stesse. Nonostante i miglioramenti, le comunicazioni elettroniche restano sottoutilizzate nelle controversie e nei procedimenti per insolvenza.
- (19) Alcuni sforzi mirati volti a riformare il sistema nazionale per la scienza e l'innovazione sono in fase di attuazione attraverso la strategia croata per la specializzazione intelligente. Le responsabilità politiche a sostegno della scienza e dell'innovazione sembrano non coordinate, andando quindi a indebolire l'attuazione di tale strategia. Analogamente, le principali università sono dotate di strutture di governance altamente frammentate e di regolamentazioni rigide. La collaborazione fra gli istituti di ricerca e l'imprenditoria è debole. Non esistono un monitoraggio e una valutazione sistematici dell'impatto delle politiche per la ricerca e l'innovazione, il che ne ostacola la fissazione delle priorità. Il sistema di educazione terziaria potrebbe trarre beneficio dagli incentivi per migliorarne la qualità e la pertinenza con il mondo del lavoro.
- (20) Nell'ambito del semestre europeo 2018, la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Croazia, che ha pubblicato nella relazione per paese 2018. Ha altresì valutato il programma di convergenza 2018 e il programma nazionale di riforma 2018 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'Unione, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme, offrendo un contributo a livello dell'Unione per le future decisioni nazionali.

- (21) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza 2018 ed è del parere che la Croazia dovrebbe riuscire a rispettare il patto di stabilità e crescita.
- (22) Alla luce dell'analisi approfondita 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 4,

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

1. potenziare il quadro di bilancio, anche mediante il rafforzamento del mandato e dell'indipendenza della commissione per la politica di bilancio; introdurre un'imposta ricorrente sui beni immobili;
2. disincentivare il prepensionamento, accelerare la transizione verso un'età pensionabile legale più elevata e allineare alle norme del regime generale le prestazioni pensionistiche applicabili a specifiche categorie; condurre a buon fine la riforma del sistema di istruzione e formazione per migliorarne la qualità e la pertinenza con il mercato del lavoro sia per i giovani che per gli adulti; consolidare i benefici sociali e migliorarne la capacità di riduzione della povertà;
3. ridurre la frammentazione territoriale della pubblica amministrazione, razionalizzare la distribuzione funzionale delle competenze e rafforzare la capacità di elaborare e attuare le politiche pubbliche; in consultazione con le parti sociali, introdurre quadri armonizzati in materia di fissazione delle retribuzioni in tutta la pubblica amministrazione e nei servizi pubblici;
4. migliorare la governance delle imprese statali e intensificare la vendita delle imprese statali e degli elementi dell'attivo non produttivi; ridurre significativamente gli oneri che gravano sulle imprese derivanti dai prelievi parafiscali e dalle complesse prescrizioni amministrative e legislative; potenziare la concorrenza nei settori dei servizi alle imprese e delle professioni regolamentate; ridurre la durata dei procedimenti giudiziari e migliorare le comunicazioni elettroniche presso gli organi giudiziari.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio  
Il presidente*