



Bruxelles, 18.5.2016
COM(2016) 343 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2016 della Romania

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

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2016 della Romania

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

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 europea²,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo³,

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 crescita⁴, segnando l'inizio del semestre europeo per il 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 allerta⁵, in cui la Romania è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito.
- (2) Il 26 febbraio 2016 è stata pubblicata la relazione per paese relativa alla Romania 2016⁶, nella quale sono valutati i progressi compiuti dal paese sia nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² COM(2016) 343 final.

³ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 e P8_TA(2016)0060.

⁴ COM(2015) 690 final.

⁵ COM(2015) 691 final.

⁶ SWD(2016) 91 final.

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 approfondito.⁷ L'analisi ha portato la Commissione a concludere che la Romania non presenta squilibri macroeconomici.

- (3) Il 28 aprile 2016 la Romania ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2016 e il suo programma di convergenza 2016. 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, 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 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 economica⁸.
- (5) Il terzo programma di assistenza finanziaria a sostegno della bilancia dei pagamenti (2013-2015) è terminato nel settembre 2015 senza che fosse stato completato alcun riesame. Non è stata portata a termine neanche la terza missione di riesame formale (16-30 giugno 2015) intesa a valutare il rispetto delle condizioni del programma. Sebbene in diversi ambiti si sia registrato qualche progresso, i risultati dei programmi precedenti e del programma attuale sono stati parzialmente vanificati negli ambiti fondamentali. Il 1° ottobre 2015 è iniziata la sorveglianza post-programma, che continuerà fino a quando non sarà stato rimborsato almeno il 70% del prestito concesso nell'ambito del primo programma a sostegno della bilancia dei pagamenti, cioè almeno fino alla primavera del 2018.
- (6) La Romania è attualmente sottoposta al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita. Nel suo programma di convergenza 2016, il governo prevede un deterioramento del saldo nominale da -0,7% del PIL nel 2015 a -2,9% nel 2016 e nel 2017. È previsto anche un deterioramento del saldo strutturale. Il programma prevede uno scostamento dall'obiettivo di bilancio a medio termine — un disavanzo strutturale dell'1% del PIL — che era stato raggiunto nel 2014 e nel 2015 e non prevede di riallinearvisi entro il suo completamento. Secondo il programma di convergenza, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe rimanere al di sotto del 40% durante il periodo di riferimento. Lo scenario macroeconomico su cui si basano le proiezioni di bilancio è plausibile per il 2016 e leggermente favorevole per il 2017. Le previsioni di primavera 2016 della Commissione indicano un rischio di deviazione significativa nel 2016 e, a politiche invariate, nel 2017. Le previsioni di primavera 2016 della Commissione prospettano inoltre per il 2017 un disavanzo pubblico pari al 3,4% del PIL, superiore al valore di riferimento del 3% del PIL stabilito dal trattato. Sulla base della sua valutazione del programma di convergenza e tenuto conto delle previsioni di primavera 2016 della Commissione, il Consiglio ritiene che vi sia il rischio che la Romania non ottemperi alle disposizioni del patto di

⁷ COM(2016) 95 final.

⁸ COM(2014) 494 final.

stabilità e crescita. Pertanto, nel 2016 e nel 2017 dovranno essere adottate misure supplementari per garantire la conformità.

- (7) Il quadro di bilancio della Romania contiene disposizioni solide, ma non viene applicato nella pratica. Nessuna delle recenti misure di bilancio a incremento del disavanzo è stata presentata e adottata nell'ambito del normale processo di bilancio. Nel 2015 non è stato rispettato l'obbligo di includere una valutazione d'impatto, verificata dal ministero delle Finanze, per le nuove iniziative legislative che aumentano la spesa pubblica o riducono le entrate pubbliche, di rispettare i massimali di spesa e di proporre misure compensative per le riduzioni delle entrate. In pratica, il consiglio di bilancio dispone di pochissimo tempo per reagire alle proposte di bilancio e le sue posizioni e raccomandazioni non vengono tenute nella debita considerazione. La legge di bilancio 2016 punta un disavanzo di bilancio del 2,95% del PIL, che porterà a una deviazione significativa rispetto all'obiettivo a medio termine. Questo costituisce uno scostamento dal quadro di bilancio nazionale.
- (8) Sono state intraprese diverse misure per migliorare la riscossione delle imposte e il rispetto dell'obbligo tributario, tra cui i registratori di cassa obbligatori, il rafforzamento delle norme sui pagamenti in contanti, una nuova procedura di apertura della partita IVA, l'intensificazione delle revisioni contabili da parte dell'amministrazione fiscale (ANAF) e l'attuale riorganizzazione dell'ANAF. Il paese, tuttavia, deve ancora far fronte a un'elevata evasione fiscale e a un basso livello di adempimento dell'obbligo tributario. Il lavoro sommerso e la dichiarazione di redditi di un ammontare inferiore a quello reale continuano a incidere sul gettito fiscale e a generare distorsioni nell'economia. L'efficacia delle misure volte a ridurre il lavoro sommerso, comprese quelle adottate dall'ispettorato del lavoro, rimane limitata.
- (9) La legge che equipara l'età pensionabile per uomini e donne è all'esame del parlamento dal 2013. La sua adozione incrementerebbe considerevolmente la partecipazione delle donne più anziane al mercato del lavoro, riducendo il divario dell'età di pensionamento tra uomini e donne e attenuando il loro rischio trovarsi in una situazione di povertà in età avanzata.
- (10) Le condizioni sul mercato del lavoro sono migliorate nel 2015. La disoccupazione è bassa e il tasso di occupazione sta aumentando. La disoccupazione di lunga durata è al di sotto della media UE. Permangono tuttavia notevoli sfide, specie per quanto riguarda il numero elevato di giovani che non lavorano né seguono un percorso scolastico o formativo, e le possibilità di attivazione di queste persone sono limitate.
- (11) L'Agenzia nazionale per l'occupazione accusa ritardi per quanto riguarda l'offerta di servizi personalizzati alle persone in cerca di un impiego e, nonostante l'obbligo di segnalarle i posti vacanti, offre servizi limitati per i datori di lavoro. È stata adottata una procedura per offrire un sostegno personalizzato a varie categorie di disoccupati, che però non viene ancora applicata. La collaborazione tra servizi per l'occupazione e servizi sociali è estremamente limitata, il che rende ancora più difficile l'attivazione dei beneficiari dell'assistenza sociale.
- (12) Il salario minimo, che è uno dei più bassi dell'UE, è stato notevolmente aumentato dal 2013 e la mancanza di criteri obiettivi per la sua fissazione è fonte di incertezza. È stato istituito un gruppo di lavoro a tre incaricato di lavorare sulla riforma della fissazione del salario minimo, ma mancano ancora orientamenti o criteri chiari che tengano conto del suo impatto sulla creazione di occupazione, delle condizioni sociali e della competitività. Il dialogo sociale rimane globalmente insufficiente.

- (13) La Romania presenta i rischi di povertà o di esclusione sociale più elevati dell'UE. L'attivazione del mercato del lavoro per le persone beneficiarie dell'assistenza sociale è molto limitata, specialmente nelle zone rurali. Il fatto che l'indice di riferimento sociale, in base al quale è calcolato l'importo delle prestazioni sociali, non venga aggiornato periodicamente in funzione del contesto economico potrebbe incidere col tempo sull'adeguatezza delle prestazioni. La legge sul reddito minimo d'integrazione, che dovrebbe rendere più mirate e adeguate le prestazioni e l'attivazione del mercato del lavoro per i relativi beneficiari, è all'esame del parlamento per adozione. Diverse misure del "pacchetto antipovertà" del governo mirano tuttavia ad affrontare questo problema mediante un approccio integrato (istruzione, sanità, alloggi, protezione sociale e trasporti).
- (14) La Romania presenta ancora problemi a livello di istruzione. Sono state elaborate diverse strategie riguardanti l'apprendimento permanente, l'istruzione e la formazione professionale, l'istruzione terziaria e l'abbandono scolastico precoce. Tuttavia il tasso di abbandono scolastico precoce rimane nettamente al di sopra della media UE, in parte a causa dei notevoli ritardi nell'attuazione della strategia approvata nel 2015. I programmi di prevenzione e di recupero sono limitati. I gruppi vulnerabili come i rom e i bambini provenienti da famiglie povere hanno tuttora difficoltà a seguire e completare un'istruzione di qualità, specialmente nelle zone rurali. Per quanto riguarda l'istruzione e l'assistenza alla prima infanzia, la Romania ha preso provvedimenti per promuovere l'iscrizione dei bambini svantaggiati alla scuola materna (dai 4 ai 6 anni). L'offerta di servizi di assistenza alla prima infanzia per i bambini da 0 a 3 anni rimane limitata. La legislazione recentemente adottata per estendere le disposizioni sul congedo parentale e l'inadeguatezza degli incentivi al lavoro potrebbero ostacolare ulteriormente la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. La partecipazione all'istruzione secondaria superiore di tipo professionale e alla formazione professionale è al di sopra della media UE, ma i tassi di abbandono scolastico rimangono elevati. Il tasso di istruzione terziaria sta aumentando, ma la qualità dell'istruzione superiore e la sua pertinenza per il mercato del lavoro sono scarse. La partecipazione ai corsi per adulti è bassissima.
- (15) In Romania i risultati in campo sanitario sono mediocri. La speranza di vita alla nascita è nettamente al di sotto della media UE sia per gli uomini che per le donne. L'accesso all'assistenza sanitaria e il ricorso eccessivo alle cure ospedaliere costituiscono tuttora un serio problema. Il ricorso diffuso ai pagamenti informali riduce l'accesso all'assistenza sanitaria per le persone a basso reddito. La Romania ha preso misure per migliorare l'accesso per i pensionati a basso reddito e le persone che vivono in comunità lontane e isolate. Si sta sviluppando una rete di mediatori sociali e sanitari ed è stato presentato un disegno di legge sui servizi a livello di comunità. La deistituzionalizzazione delle persone con disabilità costituisce tuttora un problema.
- (16) La Romania ha preso provvedimenti per ovviare alla carenza di finanziamenti e all'uso inefficiente delle risorse pubbliche nel settore sanitario. Queste riforme comprendevano la liquidazione degli arretrati nel settore sanitario, il rafforzamento della sostenibilità della spesa farmaceutica, il ricorso a soluzioni di e-health, il miglioramento del finanziamento del sistema sanitario, l'elaborazione di una strategia per trasferire le risorse dalle cure ospedaliere alle cure preventive e all'assistenza primaria e la centralizzazione delle procedure di appalto. Tuttavia, la mancanza di capacità amministrativa sta ritardando l'attuazione della strategia nazionale 2014-2020 per la sanità. L'efficienza del sistema sanitario risente, in

particolare, dei ritardi registrati nella razionalizzazione del settore ospedaliero e nel passaggio dalle cure ospedaliere alle cure ambulatoriali, che sono meno costose.

- (17) In Romania le disparità di sviluppo più accentuate sono quelle tra zone urbane e zone rurali. In queste ultime i risultati sono meno buoni in termini di occupazione, prestazioni sociali, sanità e istruzione e l'accesso all'istruzione, ai servizi medici, ai servizi di base e ai servizi pubblici è nettamente più limitato dall'inadeguatezza e dalla frammentazione della capacità amministrativa locale. Al tempo stesso, lo sviluppo socioeconomico delle zone rurali è frenato dall'insufficiente sviluppo delle infrastrutture di trasporto e dall'estensione limitata dei trasporti pubblici e privati, a cui si aggiungono le elevate spese di spostamento dei pendolari e l'accesso limitato alle infrastrutture a banda larga. Il basso valore aggiunto dell'agricoltura e la mancanza di diversificazione economica nelle zone rurali frenano lo sviluppo di un'economia rurale sostenibile. Gran parte della forza lavoro rurale è impiegata nell'agricoltura di sussistenza o di semisussistenza; altre caratteristiche del settore sono la disoccupazione sommersa o il lavoro familiare non retribuito, la scarsa produttività e la povertà. Un pacchetto antipovertà, finanziato prevalentemente con fondi UE, prevede un approccio integrato alla lotta contro la povertà, anche nelle zone rurali. Non è ancora stato dato seguito alla programmata creazione di squadre integrate a livello di comunità, che offrano diversi servizi integrati alle comunità svantaggiate.
- (18) L'attuazione del quadro strategico per la pubblica amministrazione, in vigore dal 2014, è stata lenta nel 2015. Nel 2016 sono state intraprese alcune iniziative fondamentali per rendere più trasparente ed efficace il funzionamento della pubblica amministrazione. Tuttavia, i ritardi registrati nell'adozione di un approccio generale e trasparente alla gestione delle risorse umane, specialmente a livello di assunzioni/nomine, valutazione, retribuzioni, evoluzione di carriera per tutte le categorie e formazione, lasciano spazio a un approccio arbitrario per le procedure e le decisioni fondamentali. In aggiunta all'instabilità delle strutture organizzative, questo ha un impatto negativo sull'indipendenza e sulla professionalità della pubblica amministrazione, e quindi anche sulla sua efficacia ed efficienza. La complessità delle procedure amministrative, l'inefficienza del sistema degli appalti pubblici e la diffusa corruzione ostacolano l'erogazione dei servizi (compresi quelli di e-government) ai cittadini e alle imprese. Rimane insufficiente il ricorso alla pianificazione strategica, alla programmazione di bilancio, alle prassi in materia di consultazione e a una definizione delle politiche basata su elementi concreti. Questi fattori frenano l'attuazione di politiche importanti in un gran numero di ambiti, compreso l'uso efficace dei fondi UE disponibili e di altre fonti di sostegno finanziario.
- (19) Le imprese di Stato, che dominano i settori economici fondamentali, sono generalmente poco efficienti. Queste imprese, particolarmente diffuse nei principali settori infrastrutturali, rappresentano il 44% del fatturato e il 77% dell'occupazione nel settore dell'energia, contro il 24% e il 28% nel settore dei trasporti. L'ordinanza governativa di emergenza n. 109/2011 sul governo societario delle imprese di Stato è stata convertita in legge il 10 maggio 2016, con l'introduzione di modifiche che ne garantiscono il migliore allineamento alle buone prassi internazionali. La Romania ha ripreso ad assumere manager professionisti per sostituire i dirigenti ad interim presso diverse imprese di Stato, ma i progressi sono stati più lenti di quanto annunciato inizialmente. Accelerando l'adozione dei bilanci annuali e l'approvazione e la pubblicazione dei bilanci annuali sottoposti a revisione si migliorerebbero la

trasparenza e la rendicontabilità delle imprese di Stato. È in preparazione una nuova legge sulle privatizzazioni, che potrebbe tuttavia contenere disposizioni in conflitto con la legislazione sul governo societario. Destano particolare preoccupazione le sovrapposizioni fra le competenze del commissario straordinario per la privatizzazione e i dirigenti delle imprese.

- (20) Malgrado gli sforzi profusi dalle istituzioni giudiziarie per combattere la corruzione nelle alte sfere, il fenomeno della corruzione è ancora presente in molti settori economici e coinvolge funzionari nominati ed eletti a tutti i livelli di governo, funzionari statali e dipendenti degli enti pubblici. Le principali riforme giudiziarie sono in fase di attuazione, ma destano ancora preoccupazione l'elevato carico di lavoro dei tribunali, i problemi di prevedibilità e di corretta esecuzione delle sentenze e le pressioni esterne sulla magistratura. Nell'ambito del meccanismo di cooperazione e verifica vengono rivolte alla Romania raccomandazioni relative alla riforma giudiziaria e alla lotta contro la corruzione, per cui questi ambiti non sono contemplati dalle raccomandazioni specifiche per paese indirizzate alla Romania.
- (21) Sebbene la sua solidità finanziaria sia migliorata, il settore finanziario rimane vulnerabile alle iniziative legislative nazionali. La legge sull'esdebitazione di recente adozione, che prevede l'applicazione retroattiva agli stock di prestiti esistenti, potrebbe porre problemi a diversi enti creditizi e rallentare l'erogazione dei prestiti. La legge potrebbe aumentare i rischi per la stabilità del settore finanziario con ripercussioni sull'intera economia. Fra gli altri sviluppi che potrebbero avere un impatto negativo sulle banche figurano la proposta di convertire i prestiti in valuta estera in prestiti in moneta locale e alcune decisioni giudiziarie sulle clausole contrattuali abusive nei contratti di prestito.
- (22) L'insufficienza o la qualità mediocre delle infrastrutture costituiscono i fattori più problematici per l'attività delle imprese in Romania e frenano il commercio e lo sviluppo economico. Sebbene ultimamente la situazione sia lievemente migliorata, la Romania è ancora all'ultimo posto fra i paesi della regione in termini di qualità percepita delle infrastrutture nei settori dei trasporti e delle comunicazioni. La sua rete stradale e autostradale è limitata rispetto agli altri paesi della regione e alle dimensioni del paese. L'adozione del piano generale per i trasporti e la riforma delle ferrovie sono state più volte posticipate.
- (23) La Romania è al penultimo posto fra i paesi omologhi per volume di investimenti pubblici ed è l'unico di questi paesi in cui il livello degli investimenti pubblici è diminuito ogni anno dal 2008. Il paese si è recentemente adoperato, e lo sta ancora facendo, per rafforzare la collaborazione interministeriale, riorganizzare il sistema degli appalti pubblici e migliorare la pianificazione e l'attuazione dei progetti di investimento. Ciononostante, la preparazione dei progetti di investimento pubblici rimane inadeguata ed esposta a ingerenze esterne. La selezione dei progetti è tuttora ostacolata dall'assenza di una pianificazione e di priorità strategiche a lungo termine, dalla necessità di conciliare le posizioni di un gran numero di decisori, dai limitati poteri di controllo dell'unità incaricata della valutazione degli investimenti pubblici presso il ministero delle Finanze pubbliche e dalla mancanza di criteri di selezione nel programma nazionale per lo sviluppo locale.
- (24) Malgrado i miglioramenti significativi registrati in termini di competitività di costo e risultati commerciali, la competitività non legata ai costi della Romania rappresenta tuttora una sfida. Le barriere strutturali ostacolano la transizione verso un'economia a maggior valore aggiunto e limitano la capacità della Romania di promuovere una

crescita sostenibile. La complessità delle procedure amministrative, l'instabilità delle politiche fiscali e di bilancio e il debole contesto imprenditoriale continuano a incidere sulle decisioni in materia di investimenti. La diffusa evasione fiscale e il lavoro sommerso riducono il gettito fiscale e generano distorsioni nell'economia. L'accesso ai finanziamenti per le piccole e medie imprese rimane limitato.

- (25) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Romania, 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 Romania 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 Romania, 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 4.
- (26) Alla luce di tale valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza e il suo parere⁹ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1,

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

1. limitare la deviazione rispetto all'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2016 e conseguire un aggiustamento di bilancio annuo dello 0,5% del PIL nel 2017, a meno che l'obiettivo di bilancio a medio termine non sia rispettato con uno sforzo minore; garantire l'applicazione del quadro di bilancio e rafforzare ulteriormente l'adempimento dell'obbligo tributario e la riscossione delle imposte; evitare che le iniziative legislative compromettano la certezza giuridica e mettano a repentaglio la stabilità finanziaria; all'occorrenza, prendere provvedimenti per attenuare tali rischi;
2. potenziare i servizi offerti dall'Agenzia nazionale per l'occupazione ai datori di lavoro e alle persone in cerca di un impiego, in particolare adattando i servizi ai profili di queste persone, collegandoli maggiormente ai servizi sociali ed estendendoli ai giovani non registrati; stabilire, in consultazione con le parti sociali, criteri obiettivi per determinare il salario minimo; prendere provvedimenti per ridurre il fenomeno dell'abbandono scolastico precoce e aumentare l'offerta di un'istruzione di qualità, specialmente fra i rom; adottare la parificazione dell'età pensionabile per gli uomini e le donne;
3. ridurre i pagamenti informali nel settore della sanità e migliorare la disponibilità delle cure ambulatoriali; rafforzare l'indipendenza e la trasparenza della gestione delle risorse umane nella pubblica amministrazione; semplificare le procedure amministrative per le imprese e i cittadini; migliorare il governo societario delle imprese di Stato;
4. migliorare l'accesso ai servizi pubblici integrati, potenziare le infrastrutture di base e incentivare la diversificazione economica, in particolare nelle zone rurali; adottare e attuare il piano generale per i trasporti; migliorare l'individuazione e la preparazione dei progetti prioritari.

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

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*