



Bruxelles, 2 luglio 2019
(OR. en)

10177/1/19
REV 1

ECOFIN 635
UEM 235
SOC 486
COMPET 513
ENV 606
EDUC 319
EMPL 375
RECH 352
ENER 356
JAI 716
FSTR 135
REGIO 171

NOTA

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
n. doc. Comm.:	9950/19 - COM(2019) 524 final
Oggetto:	Raccomandazione di RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sul programma nazionale di riforma 2019 della Slovenia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 della Slovenia

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(2019) 524 final.

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2019 della Slovenia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 della Slovenia

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 5, 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,

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

considerando quanto segue:

- (1) Il 21 novembre 2018 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2019. 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 21 marzo 2019 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 21 novembre 2018 la Commissione ha anche adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio², la relazione sul meccanismo di allerta, in cui la Slovenia non è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito. Lo stesso giorno la Commissione ha altresì adottato una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro, che è stata approvata dal Consiglio europeo del 21 marzo 2019. Il 9 aprile 2019 il Consiglio ha adottato la raccomandazione sulla politica economica della zona euro³ ("raccomandazione del 2019 per la zona euro"), che formula cinque raccomandazioni per la zona euro ("raccomandazioni per la zona euro").
- (2) In quanto Stato membro la cui moneta è l'euro e considerate le strette correlazioni fra le economie nell'Unione economica e monetaria, la Slovenia dovrebbe assicurare l'attuazione piena e tempestiva della raccomandazione del 2019 per la zona euro, come riflessa nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 3. In particolare, la riduzione delle restrizioni regolamentari consentirà di dar seguito alla prima raccomandazione per la zona euro per quanto riguarda la resilienza dei mercati dei prodotti e dei servizi e una politica economica più mirata per quanto riguarda gli investimenti nei settori specificati consentirà di dar seguito alla seconda raccomandazione per la zona euro, ossia il sostegno agli investimenti.
- (3) Il 27 febbraio 2019 è stata pubblicata la relazione per paese relativa alla Slovenia 2019, nella quale sono valutati i progressi compiuti dal paese nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 13 luglio 2018⁴, il seguito dato alle raccomandazioni specifiche per paese adottate negli anni precedenti e i progressi verso il conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020.

² Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25).

³ GU C 136 del 12.4.2019, pag. 1.

⁴ GU C 320 del 10.9.2018, pag. 103.

- (4) La Slovenia ha presentato il programma nazionale di riforma 2019 il 15 aprile 2019 e il programma di stabilità 2019 il 26 aprile 2019. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (5) La programmazione dei Fondi strutturali e d'investimento europei ("fondi SIE") per il periodo 2014-2020 ha tenuto conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. Come previsto dall'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio⁵, ove necessario per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio la Commissione può chiedere allo Stato membro di rivedere e proporre di modificare il suo accordo 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 governance economica.
- (6) La Slovenia è attualmente nel braccio preventivo del patto di stabilità e crescita ed è soggetta alla regola del debito. Secondo il programma di stabilità 2019, il governo prevede che l'avanzo nominale migliorerà attestandosi allo 0,9 % del prodotto interno lordo (PIL) nel 2019 per raggiungere l'1,2 % del PIL nel 2022. In base al saldo strutturale ricalcolato, si prevede che l'obiettivo di bilancio a medio termine, che è stato modificato da un avanzo strutturale dello 0,25 % del PIL nel 2019 a un disavanzo strutturale dello 0,25 % del PIL nel 2020, sarà raggiunto entro il 2021⁶. Secondo il programma di stabilità 2019, si prevede che il rapporto debito pubblico/PIL continuerà a scendere al 65,4 % del PIL nel 2019 e al 54,7 % del PIL nel 2022. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano tali proiezioni di bilancio è favorevole.

⁵ 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).

⁶ Saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e temporanee, ricalcolato dalla Commissione utilizzando la metodologia concordata.

- (7) Il 13 luglio 2018 il Consiglio ha raccomandato alla Slovenia di assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta⁷ non superasse il 3,1 % nel 2019, il che corrisponde a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,65 % del PIL. Sulla base delle previsioni di primavera 2019 della Commissione, nel 2019 vi è il rischio di una deviazione significativa dal percorso raccomandato di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine.
- (8) Si prevede che nel 2020 la Slovenia raggiungerà l'obiettivo di bilancio a medio termine. In base alle previsioni di primavera 2019 della Commissione, ciò è in linea con un tasso massimo di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta del 4,0 %, pari a un aggiustamento strutturale dello 0,5 % del PIL. In base alle previsioni di primavera 2019 della Commissione, a politiche invariate, si prevede che nel 2020 la Slovenia si avvicinerà all'obiettivo di bilancio a medio termine. L'attuale valutazione indica quindi il rischio di una certa deviazione nel 2020. Sebbene il tasso di crescita nominale previsto della spesa pubblica primaria netta indichi attualmente il rischio di una certa deviazione dal requisito nel 2020, esso indica il rischio di una deviazione significativa dal requisito nel 2019 e 2020 considerati complessivamente. Se il saldo strutturale non è più stimato prossimo all'obiettivo di bilancio a medio termine, nelle future valutazioni, una valutazione complessiva dovrà tenere conto di un'eventuale deviazione dal requisito. Stando alle previsioni, la Slovenia si conformerà alla regola del debito nel 2019 e 2020. Nel complesso il Consiglio è del parere che nel 2019 si debbano adottare le misure necessarie e che dal 2020 la Slovenia debba essere pronta ad adottare ulteriori misure per rispettare le disposizioni del patto di stabilità e crescita.

⁷ La spesa pubblica primaria netta si compone della spesa pubblica totale al netto della spesa per interessi, della spesa relativa a programmi dell'Unione interamente coperta da entrate provenienti da fondi dell'Unione e delle modifiche non discrezionali nella spesa per le indennità di disoccupazione. La formazione lorda di capitale fisso finanziata a livello nazionale è spalmata su un periodo di quattro anni. Rientrano nel calcolo le misure discrezionali in materia di entrate o gli aumenti delle entrate obbligatori per legge, mentre sono escluse le misure una tantum sia per quanto riguarda le entrate che per quanto riguarda la spesa.

- (9) L'invecchiamento della popolazione sottoporrà a una pressione crescente i sistemi di assistenza sanitaria e di assistenza a lungo termine della Slovenia. Il finanziamento del sistema sanitario non è idoneo a far fronte all'incremento previsto della spesa dovuto all'invecchiamento della popolazione. Ad oggi la Slovenia non ha adottato misure globali volte a garantire la qualità, l'accessibilità e la sostenibilità di bilancio a lungo termine della sanità in Slovenia. È in corso di stesura un progetto di legge sull'assistenza a lungo termine nell'ambito della strategia nazionale sull'invecchiamento attivo. Restano tuttavia poco chiare le modalità con cui le misure previste miglioreranno l'efficacia in termini di costi, l'accessibilità e la qualità dell'assistenza, fatta eccezione per il sistema degli appalti pubblici del settore sanitario che si prevede sarà più efficiente in termini di costi mediante un migliore coordinamento. Gli investimenti nelle strutture e nelle attrezzature per l'assistenza sanitaria e l'assistenza a lungo termine contribuiscono ad alleviare la futura pressione sui sistemi di assistenza.
- (10) Le sfide relative alla sostenibilità a lungo termine e all'adeguatezza del sistema pensionistico si fanno sempre più pressanti in quanto la popolazione slovena invecchia più rapidamente della popolazione della maggior parte degli altri Stati membri. Nel documento intitolato "Punti di partenza per la modernizzazione del sistema delle pensioni e assicurazioni di invalidità nella Repubblica di Slovenia", adottato nel 2017 dal Consiglio economico e sociale, le parti sociali e il precedente governo hanno convenuto di adottare una riforma entro il 2020 e il programma nazionale di riforme 2019-2020 indica la possibilità di una revisione radicale del sistema pensionistico per finanziare la sostenibilità a medio-lungo termine del sistema stesso e un livello adeguato delle pensioni. Esso fissa altresì l'obiettivo di prolungare la vita lavorativa e offrire migliori opportunità per sfruttare le risorse umane dei lavoratori anziani, senza tuttavia precisare le modalità e la tempistica per realizzare tale obiettivo. L'adeguamento dell'età pensionabile legale all'aumento della speranza di vita e la promozione del pensionamento posticipato possono contribuire a una maggiore sostenibilità del sistema. Garantire pensioni adeguate resta una sfida, in quanto alcuni pensionati si trovano ancora sulla soglia della povertà o al di sotto. Quasi il 70 % di tutti i lavoratori autonomi in Slovenia sceglie di versare i contributi previdenziali al livello minimo, che dia loro diritto solo alla pensione minima di vecchiaia. Si può migliorare ulteriormente l'adeguatezza delle pensioni potenziando la copertura dei regimi pensionistici integrativi, affrontando adeguatamente i cambiamenti nei percorsi di carriera e riducendo i rischi di povertà legati alla vecchiaia.

- (11) Nel 2019 l'occupazione ha continuato a crescere e la disoccupazione è ulteriormente diminuita. Allo stesso tempo, la disoccupazione di lunga durata permane a un livello superiore ai livelli pre-crisi e rappresenta ancora quasi la metà del totale dei disoccupati. Permangono le sfide in particolare per quanto riguarda i lavoratori anziani e meno qualificati, che presentano i tassi di attività e di occupazione tra i più bassi dell'Unione. La loro partecipazione ai percorsi di apprendimento per adulti è molto bassa. La valutazione delle politiche intese a incoraggiare le persone a lavorare o a formarsi mostra che la maggior parte dei programmi dà buoni risultati. Tuttavia, la spesa in questo settore e il tasso di partecipazione dei lavoratori disoccupati anziani e meno qualificati a tali programmi restano limitati. Pertanto rivestono particolare importanza gli investimenti in misure efficienti per aumentare l'occupabilità dei lavoratori anziani e meno qualificati, anche per quanto attiene alle competenze digitali. L'aumento del tasso di occupazione dei lavoratori anziani contribuirà inoltre ad alleviare la pressione sul sistema pensionistico. Sebbene la riforma del mercato del lavoro del 2013 abbia chiaramente aiutato alcuni gruppi vulnerabili a inserirsi nel mondo del lavoro, l'occupazione temporanea resta un problema. La percentuale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale si è ridotta, ma resta superiore alla media dell'Unione per gli anziani.
- (12) In un numero sempre maggiore di settori dell'economia si stanno manifestando segnali di carenza di manodopera. Sembra che la mancata corrispondenza fra le competenze che i giovani acquisiscono durante gli studi e le competenze richieste dai datori di lavoro contribuisca a tale carenza. Abbinata alle lacune nel funzionamento degli ecosistemi per l'innovazione, tale carenza ostacola la trasformazione industriale nei settori prioritari della strategia di specializzazione intelligente, definita in consultazione con le parti interessate. Lo sviluppo di competenze digitali nella futura forza lavoro è essenziale per soddisfare le esigenze dell'economia.
- (13) Sono state o saranno adottate alcune misure per migliorare le modalità di finanziamento delle imprese in Slovenia e fornire loro alternative ai prestiti bancari. Per finanziarsi le imprese slovene si affidano tuttavia ancora in modo massiccio ai prestiti bancari e al flusso di cassa. L'accesso al capitale azionario dei mercati privati resta modesto. L'offerta di capitale di rischio è in aumento, partendo tuttavia da un livello molto basso. La capitalizzazione di borsa a Lubiana resta bassa e continua a ridursi. Il mercato dei capitali, limitato e sottosviluppato, abbinato a condizioni quadro sfavorevoli, compresa la scarsa alfabetizzazione finanziaria delle imprese più piccole, ostacola il flusso dei capitali azionari e dei capitali di rischio in entrata nel paese. La difficoltà ad accedere al capitale azionario costituisce un ostacolo alla crescita sia per le imprese innovative, sia per le imprese consolidate che potrebbero trarre beneficio da un cambiamento delle modalità di finanziamento.

- (14) Le aziende slovene sono frenate dagli oneri regolamentari e amministrativi nazionali ancora elevati. Tali oneri sono considerati un problema fondamentale per l'imprenditoria in Slovenia. Gli oneri sono connessi a questioni quali le autorizzazioni, gli obblighi di informativa, le procedure fiscali e i procedimenti giudiziari commerciali, spesso di lunga durata. Sul contesto imprenditoriale incidono inoltre difficoltà legate al perseguimento dei reati economici e finanziari. La Slovenia si è dotata di strumenti intesi a ridurre gli oneri amministrativi, come il portale SPOT ("Slovenska poslovna točka") e il "documento unico", che affrontano alcuni degli oneri identificati. Tuttavia, molte delle misure di riduzione degli oneri sono ancora in sospeso, mentre l'incidenza di alcune di quelle attuate è risultata inferiore alle aspettative. La Slovenia ha effettuato anche alcune riforme intese a liberalizzare i requisiti professionali restrittivi. Tuttavia non sono ancora state affrontate alcune parti delle raccomandazioni della Commissione del 2017, in particolare per quanto riguarda gli avvocati e gli agenti immobiliari.
- (15) Nonostante alcuni progressi compiuti, vi sono carenze nel settore della concorrenza e della trasparenza del sistema degli appalti pubblici in Slovenia, come indica in particolare l'elevato tasso di contratti conclusi mediante procedure negoziate (senza indire una gara). Restano deboli le salvaguardie contro la corruzione e la collusione tra gli offerenti, in particolare negli appalti delle amministrazioni locali e delle imprese di Stato. La vigilanza indipendente degli appalti pubblici è carente di sufficienti salvaguardie giuridiche contro le pressioni o le ingerenze esterne, in particolare per quanto attiene ai procedimenti disciplinari e alla proposta di nomina dei membri della commissione nazionale di revisione. È stato adottato un piano d'azione mirato a incrementare la professionalizzazione di quanti partecipano al sistema degli appalti ma tale professionalizzazione è ancora scarsa. Sebbene le autorità ritengano che la criminalità economica e la corruzione abbiano determinato danni significativi negli ultimi anni, alcune riforme anticorruzione sono ancora in sospeso.
- (16) Nonostante la privatizzazione parziale del 75 % delle azioni meno una della principale banca slovena, la Nova Ljubljanska Banka, la partecipazione dello Stato all'economia è ancora importante, anche nel settore finanziario. I piani di privatizzazione già pubblicati sono stati attuati lentamente. I progressi nelle privatizzazioni possono aumentare la redditività delle imprese sul lungo periodo e ridurre i rischi per le finanze pubbliche nonché il rischio di distorsione della concorrenza e della ripartizione delle risorse. È auspicabile un'ulteriore vendita delle azioni delle società quotate per sviluppare il mercato dei capitali nel paese.

- (17) L'ecosistema di ricerca, sviluppo e innovazione richiede miglioramenti per diventare pienamente funzionale e le misure di sostegno spesso difettano di coerenza. Il limitato sostegno alle imprese per quanto riguarda la formazione imprenditoriale e il trasferimento di tecnologie e, più in generale, la scarsa collaborazione fra scienza e imprese, ostacolano la creazione e la crescita delle imprese innovative. La maggior parte delle piccole e medie imprese in Slovenia dispone di una limitata capacità di innovazione e la quota di imprese innovative nel paese è in effetti in calo e al di sotto della media dell'Unione. La lenta trasformazione digitale della Slovenia ne limita la crescita della produttività. Fra le regioni orientale e occidentale del paese vi sono disomogeneità nelle capacità di innovazione che ostacolano la collaborazione e la creazione di reti. La Slovenia sta invertendo i progressi compiuti verso l'obiettivo di spesa 2020 per la ricerca e lo sviluppo laddove un incremento della spesa in ricerca, sviluppo e innovazione può rafforzare il potenziale di crescita del paese. La Slovenia attrae una quota ridotta di studenti internazionali a tutti i livelli dell'istruzione superiore, in particolare a livello di dottorato, e resta limitata la mobilità internazionale e dei ricercatori fra il mondo accademico e il settore industriale.
- (18) Per il periodo fino al 2030 nel suo progetto di piano nazionale per l'energia e il clima la Slovenia ha fissato obiettivi in termini di infrastrutture energetiche, di efficienza energetica e di energie rinnovabili, che richiedono tutti investimenti ad hoc. In particolare, l'economia slovena ha una maggiore intensità di carbonio rispetto alla media dell'Unione e la quota di energie rinnovabili sulla produzione energetica complessiva stagna. Lo sviluppo delle fonti di energie rinnovabili diverse dal legno e dalla produzione idroelettrica è particolarmente lento. L'industria, i servizi e il settore residenziale del paese rappresentano quote maggiori del consumo totale finale di energia rispetto alla media dell'Unione. Inoltre, la capacità di stoccaggio esistente dell'energia è sottosviluppata e non riesce quindi a soddisfare le esigenze derivate dalla produzione locale non integrata di energia da fonti rinnovabili.

- (19) I trasporti sono diventati la principale fonte di emissioni di CO₂: la loro quota di emissioni totali si attesta a un livello superiore alla media del settore nell'Unione. La Slovenia dipende fortemente dal trasporto su strada, il che genera problemi di elevata intensità di energia e carbonio nonché di inquinamento dell'aria e di incidenti stradali. Esiste un notevole margine di miglioramento delle infrastrutture ferroviarie nonché dell'energia a basse emissioni di carbonio e dei trasporti sostenibili in generale, che contribuiscono a ridurre tali effetti nefasti. Permangono importanti divari negli investimenti anche nel settore delle risorse naturali che possono garantire un modello di sviluppo più sostenibile. L'economia slovena dipende dal suo ambiente naturale, che si sta deteriorando. L'elevata dipendenza dall'importazione di materie prime, abbinata a un basso tasso di riciclaggio, ostacola la transizione verso un'economia circolare. Lo stato del sistema delle acque reflue urbane, comprese le infrastrutture di raccolta e trattamento, non soddisfa pienamente i requisiti dell'Unione. Parti sostanziali dell'economia slovena sono vulnerabili alle catastrofi naturali, in particolare le inondazioni.
- (20) La programmazione dei fondi dell'Unione per il periodo 2021-2027 potrebbe contribuire a colmare alcune delle lacune individuate nelle raccomandazioni, in particolare nei settori di cui all'allegato D della relazione per paese 2019, consentendo alla Slovenia di impiegare al meglio tali fondi per i settori individuati, tenendo conto delle disparità regionali. Rafforzare la capacità amministrativa del paese per la gestione di questi fondi è un fattore importante per il successo dell'investimento.
- (21) Nell'ambito del semestre europeo 2019 la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Slovenia, che ha pubblicato nella relazione per paese 2019. Ha altresì valutato il programma di stabilità 2019 e il programma nazionale di riforma 2019 e il seguito dato alle raccomandazioni rivolte alla Slovenia 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 Slovenia, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'Unione, data la necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme offrendo un contributo a livello dell'Unione per le future decisioni nazionali.

(22) Alla luce di tale valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità 2019 e il suo parere⁸ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1,

RACCOMANDA che la Slovenia adotti provvedimenti nel 2019 e nel 2020 al fine di:

1. raggiungere nel 2020 l'obiettivo di bilancio a medio termine; adottare e attuare riforme dell'assistenza sanitaria e dell'assistenza a lungo termine che garantiscano la qualità, l'accessibilità e la sostenibilità di bilancio a lungo termine; garantire la sostenibilità e l'adeguatezza a lungo termine del sistema pensionistico, anche adeguando l'età pensionabile legale e limitando il pensionamento anticipato e altre forme di uscita anticipata dal mercato del lavoro; aumentare l'occupabilità dei lavoratori poco qualificati e anziani, migliorando l'attinenza al mercato del lavoro dell'istruzione e della formazione, dell'apprendimento permanente e delle misure di attivazione, anche mediante una migliore alfabetizzazione digitale;
2. sostenere lo sviluppo del mercato azionario; migliorare il contesto imprenditoriale riducendo le restrizioni regolamentari e gli oneri amministrativi; migliorare la concorrenza, la professionalizzazione e la vigilanza indipendente relativamente agli appalti pubblici; effettuare le privatizzazioni secondo i piani esistenti;
3. incentrare la politica economica connessa agli investimenti sulla ricerca e l'innovazione, sulla transizione energetica verso un'economia a basse emissioni di carbonio, sui trasporti sostenibili (in particolare le ferrovie) e sulle infrastrutture ambientali, tenendo conto delle disparità regionali.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio

Il presidente

⁸ A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97.