RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

dell'11 luglio 2017

sul programma nazionale di riforma 2017 della Bulgaria e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2017 della Bulgaria

(2017/C 261/02)

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 [1], 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 [2], in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

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 16 novembre 2016 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2017. Il Consiglio europeo del 9 e 10 marzo 2017 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 16 novembre 2016 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta, in cui la Bulgaria è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito.

(2) Il 22 febbraio 2017 è stata pubblicata la relazione per paese relativa alla Bulgaria 2017, nella quale sono stati valutati i progressi compiuti dalla Bulgaria nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 12 luglio 2016, il seguito dato alle raccomandazioni specifiche per paese adottate negli anni precedenti e i progressi compiuti nel 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, che sono stati pubblicati il 22 febbraio 2017. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che la Bulgaria presenta squilibri macroeconomici eccessivi. In particolare, il paese continua a presentare squilibri connessi a fragilità tuttora esistenti nel settore finanziario e un elevato indebitamento delle imprese in un contesto di elevata disoccupazione di lunga durata.

(3) La Bulgaria ha presentato il programma nazionale di riforma 2017 e il programma di convergenza 2017 il 17 maggio 2017, dopo la scadenza del termine previsto.

---

[1] GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.
[2] GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

(4) 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 Consiglio ([1]), ove necessario per sostenere l'attuazione delle pertinenti raccomandazioni del Consiglio, la Commissione può chiedere allo Stato membro di rivedere e proporre di modificare il suo contratto di partenariato e i programmi rilevanti. La Commissione ha precisato i modi in cui conta di valersi di tale possibilità negli orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei fondi SIE a una sana gestione economica.

(5) La Bulgaria è attualmente nel braccio preventivo del patto di stabilità e crescita. Nel suo programma di convergenza 2017 il governo, partendo da una posizione di pareggio di bilancio nel 2016, ha programmato un disavanzo nominale dello 0,6 % del PIL nel 2017. È previsto un leggero miglioramento del disavanzo nominale su un valore dello 0,5 % del PIL nel 2018, che dovrebbe divenire un modesto avanzo successivamente. Si prevede il raggiungimento con un margine dell'obiettivo di bilancio a medio termine, ossia un disavanzo strutturale pari all'1 % del PIL, durante l'intero periodo di riferimento del programma. Sempre sulla base del programma di convergenza 2017, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe diminuire progressivamente dal 29,5 % del PIL nel 2016 al 23,8 % nel 2020. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano tali proiezioni di bilancio è plausibile.

(6) Il 12 luglio 2016, per il 2017 il Consiglio ha raccomandato alla Bulgaria di realizzare un aggiustamento annuo verso l'obiettivo di bilancio a medio termine dello 0,5 % del PIL. I dati sui risultati indicano che la Bulgaria ha già superato il suo obiettivo di bilancio a medio termine nel 2016. Secondo le previsioni di primavera 2017 della Commissione, il saldo strutturale dovrebbe invertirsi, passando da un avanzo dello 0,1 % del PIL nel 2016 a un disavanzo dello 0,4 % del PIL nel 2017 e dello 0,3 % del PIL nel 2018 nell'ipotesi di politiche invariate. Nonostante tale peggioramento, il saldo strutturale dovrebbe restare al di sopra dell'obiettivo di bilancio a medio termine in entrambi gli anni. In generale, il Consiglio ritiene che la Bulgaria riuscirà a rispettare le disposizioni del patto di stabilità e crescita nel 2017 e nel 2018.

(7) Il paese sta compiendo sforzi per migliorare la riscossione delle imposte. Nonostante i miglioramenti, l'adempimento degli obblighi tributari resta problematico. L'economia sommersa e il lavoro non dichiarato presentano ancora livelli elevati. Gli oneri amministrativi di natura fiscale sono stati ridotti ma sono ancora significativi. Le misure volte a ridurre gli oneri burocratici finora sembrano aver prodotto risultati limitati e non vi sono segni di importanti miglioramenti in termini di rispetto volontario degli obblighi fiscali. In tali circostanze, far rispettare le norme sembra essere fondamentale non solo per l'esecuzione dei controlli ma anche per rafforzare la prevenzione dell'inosservanza degli obblighi fiscali. Il piano d'azione della strategia nazionale unica 2015-2017 per migliorare la riscossione delle imposte, combattere l'economia sommersa e ridurre i costi di adeguamento alla normativa sembra essere uno strumento utile, in particolare per valutare e migliorare il coordinamento e l'efficienza di una serie di organi amministrativi che operano nel settore fiscale. Un'analisi ex post dell'impatto delle misure specifiche potrebbe contribuire a una valutazione, una programmazione e un orientamento corretti delle future misure finalizzate a garantire l'osservanza degli obblighi fiscali, le quali saranno incluse in un'unica strategia nazionale globale che sostituirà l'attuale strategia, in scadenza alla fine del 2017.

(8) Le autorità bulgare, in consultazione e cooperazione con gli organismi europei competenti, hanno condotto valutazioni della qualità degli attivi e prove di stress del settore bancario e assicurativo e una verifica degli attivi dei fondi pensione privati. Sebbene i risultati abbiano confermato la solidità dei settori a livello aggregato, sono ancora presenti sacche di vulnerabilità, anche in alcuni enti di importanza sistemica. Poiché le misure di follow-up non sono state ancora pienamente attuate, permangono le cause di vulnerabilità. Inoltre, le tre valutazioni non affrontato pienamente alcune questioni, tra cui la valutazione degli attivi e degli strumenti finanziari illiquidi come pure l'esposizione delle parti collegate. Le autorità di vigilanza potrebbero affrontare tali questioni adottando un approccio più prudente. Le questioni in sospeso nel settore assicurativo comprendono anche il trattamento di alcuni contratti di riassicurazione, alcuni crediti assicurativi e la vigilanza a livello di gruppo.

(9) Per evitare che squilibri analoghi si ripresentino, è necessario finalizzare le misure volte a migliorare la vigilanza bancaria e compiere ulteriori sforzi per migliorare la vigilanza nel settore non bancario. Far fronte ai problemi degli attivi difficili da valutare e delle pratiche commerciali incaute, compresi i prestiti erogati a parti collegate e le operazioni di prestito connesse, resta una grande sfida per le autorità. La Banca nazionale bulgara ha varato un piano

([1]) 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).

per riformare e sviluppare la vigilanza bancaria, che si basa anche sulle conclusioni della Banca mondiale e dell'FMI. Tale piano è in fase di attuazione, ma potrebbe essere necessario modificarlo alla luce dei risultati del programma di valutazione del settore finanziario. Le carenze dei controlli messe in luce dalle valutazioni dei fondi di assicurazione e dei fondi pensione evidenziano la necessità per la commissione di vigilanza finanziaria di elaborare e attuare un piano globale per rafforzare la vigilanza, anche migliorando la governance e il funzionamento interni. Per garantire la piena credibilità, tale piano dovrebbe basarsi sulle migliori prassi internazionali in materia ed essere elaborato e attuato in stretta cooperazione con i pertinenti organi europei, se necessario con il contributo di terzi fornitori di servizi.

(10) L'indebitamento delle imprese, ancora elevato (e ben al di sopra di quello di altri paesi comparabili), grava sui bilanci delle imprese e rischia di limitare la domanda di credito e gli investimenti a medio termine. Per ridurre il livello ancora elevato dei prestiti alle imprese deteriorati, le autorità bulgare dovrebbero agevolare il processo di rinegoziazione per le banche ricorrendo a una serie completa di strumenti. Ad esempio, l'accelerazione della riforma del regime di insolvenza migliorerebbe il contesto giuridico per la gestione delle sofferenze e offrirebbe opportunità di ristrutturazione extragiudiziale. Oltre al regime di insolvenza, il pacchetto di strumenti potrebbe comprendere orientamenti in materia di vigilanza per le banche con livelli particolarmente elevati di crediti in sofferenza, compresi eventualmente provvedimenti per aumentare la trasparenza dei dati sulla qualità degli attivi allo scopo di contribuire all'ispessimento del mercato secondario per i crediti deteriorati.

(11) I recenti sviluppi del mercato del lavoro sono stati positivi, ma permangono problemi strutturali. La forza lavoro continua a diminuire a causa dell'effetto combinato dell'invecchiamento della popolazione e dell'emigrazione. Dato che l'economia sta attraversando una fase di cambiamenti strutturali, è essenziale attingere al potenziale di manodopera inutilizzato. Attualmente il mercato del lavoro è caratterizzato da una percentuale elevata di disoccupazione di lungo periodo rispetto al tasso di disoccupazione totale e da un tasso elevato di inattività, da una scarsa partecipazione dei giovani al mercato del lavoro, dalla carenza di competenze e da squilibri tra domanda e offerta di competenze. Anche se il tasso di disoccupazione è sceso al di sotto della media dell'Unione nel 2015, la percentuale di disoccupazione di lunga durata, la percentuale di giovani non occupati né inseriti in un percorso di istruzione o formazione (giovani NEET) e il basso tasso di occupazione tra le persone meno qualificate restano sfide importanti. Di fronte a queste sfide le politiche attive del mercato del lavoro non sono sufficientemente mirate per rispondere alle esigenze dei gruppi svantaggiati, il che ostacola la loro occupabilità. Inoltre, l'insufficiente integrazione dei servizi per l'impiego e sociali per i beneficiari di prestazioni sociali può limitare la loro partecipazione al mercato del lavoro.

(12) Il miglioramento dei risultati scolastici e il potenziamento dell'offerta di un'istruzione inclusiva di qualità nel sistema scolastico generale continuano a rappresentare un nodo irrisolto, con potenziali conseguenze in termini di povertà. Sebbene sia leggermente diminuito, il rischio di povertà o di esclusione sociale per i bambini resta uno dei più elevati dell'Unione ed è fortemente correlato al livello di istruzione dei genitori. Secondo l'indagine OCSE Programme for International Student Assessment (PISA) 2015, per quanto riguarda l'acquisizione delle competenze di base, la percentuale di studenti con risultati insufficienti in lettura, matematica e scienze resta tra le più alte dell'Unione. Non è stato ancora sviluppato il metodo previsto per migliorare il finanziamento delle scuole, inteso a favorire risultati più equi grazie a un sostegno supplementare alle scuole che registrano risultati scarsi. I bambini provenienti da famiglie con una situazione socioeconomica svantaggiata, in particolare le famiglie Rom, di fatto non godono di pari opportunità scolastiche, nemmeno nella prima infanzia. È in corso la riforma dell'istruzione e della formazione professionale, la cui qualità è però ancora insufficiente, al pari della cooperazione con le imprese e le parti sociali. La diffusione dell'istruzione duale prosegue. Per quanto riguarda l'istruzione superiore, i finanziamenti concessi sulla base dei risultati intendono migliorare la qualità e la pertinenza rispetto al mercato del lavoro.

(13) Il sistema sanitario si trova ancora di fronte a sfide critiche, quali la limitata accessibilità, la carenza di finanziamenti, l'emigrazione dei professionisti e lo scarso miglioramento delle condizioni sanitarie. Alcune persone hanno difficoltà ad accedere all'assistenza sanitaria a causa della copertura assicurativa limitata, che prevede una copertura pubblica ridotta per i servizi medici ambulatoriali e pagamenti non rimborsabili elevati. Se attuate integralmente, le misure di recente adozione — come i contratti selettivi per i servizi ospedalieri basati sulla mappa sanitaria nazionale — hanno il potenziale per migliorare l'accesso all'assistenza sanitaria e l'equità.

(14) Il livello del salario minimo in Bulgaria, sebbene resti tra i più bassi dell'Unione, è aumentato notevolmente dal 2011. Sono stati compiuti progressi limitati nell'istituzione di un meccanismo obiettivo, nonostante datori di lavoro e sindacati siano d'accordo sui criteri. L'assenza di un meccanismo trasparente, che tenga conto di criteri sociali ed economici, delle condizioni del mercato del lavoro e dell'aspetto istituzionale della loro applicazione, può impedire di trovare il giusto equilibrio tra sostegno all'occupazione e alla competitività e salvaguardia dei redditi da lavoro. Nonostante alcune tensioni tra le parti sociali durante il fallimento delle trattative sulla soglia minima per la copertura previdenziale nel 2017, il dialogo sociale nel paese è stato preservato.

(15) L'elevata percentuale di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale resta una grande sfida economica e sociale. La Bulgaria è ancora il più povero tra gli Stati membri dell'Unione e i gruppi svantaggiati — come i Rom, i bambini, gli anziani e le persone che vivono nelle zone rurali — sono colpiti in misura sproporzionata. Dopo vari anni di costanti miglioramenti, il tasso di anziani a rischio di povertà è notevolmente aumentato. Le donne anziane sono particolarmente a rischio di povertà o di esclusione sociale, dato che possono far valere un periodo di contribuzione generalmente più breve. La povertà relativa tra i bambini si è ridotta, ma i livelli di povertà all'interno di questo gruppo sono tuttora molto elevati. La deistituzionalizzazione dei minori ha conservato il suo slancio con l'adozione del nuovo piano d'azione, ma il processo presenta ancora ritardi per gli adulti e le persone con disabilità. La disuguaglianza nella distribuzione del reddito rappresenta un problema significativo e sempre più sentito. Tra le famiglie, il rapporto tra il reddito del 20 % più ricco e il reddito del 20 % più povero è passato da 6:1 nel 2012 a 7:1 nel 2015 e il divario è tra i più alti dell'Unione. In Bulgaria la differenza tra la disparità di reddito al lordo e al netto dell'imposta e i trasferimenti sociali è tra le più ridotte nell'Unione. Il sistema di protezione sociale, compreso il regime di reddito minimo generale, non fornisce livelli adeguati di sostegno. La copertura delle persone che beneficiano di prestazioni sociali resta bassa e i requisiti di ammissione sono molto restrittivi. Il livello del reddito minimo, che non è aggiornato dal 2009, resta basso e non esiste un meccanismo di correzione trasparente.

(16) Sono state messe in atto misure per migliorare il sistema degli appalti pubblici, ma il loro valore aggiunto concreto resta da verificare. È necessario assicurare un'attuazione adeguata ed efficiente del nuovo sistema di controllo ex ante basato sul rischio. L'attuazione delle raccomandazioni formulate nell'ambito del riesame del sistema di ricorso resta un problema in quanto la disponibilità di mezzi di ricorso efficienti è fondamentale per realizzare progetti importanti. Una volta valutata, la capacità amministrativa dell'agenzia per gli appalti pubblici dovrebbe essere adeguata alle sue funzioni. Inoltre, la capacità amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici dovrebbe essere rafforzata, anche facendo leva sul sostegno metodologico fornito dall'agenzia per gli appalti pubblici e sulle attività di committenza centralizzate e/o ausiliarie fornite dalle centrali di committenza per l'amministrazione centrale, i comuni e il settore sanitario. Ancora non è stato portato a termine il processo per introdurre gli appalti elettronici al fine di incrementare la trasparenza degli appalti pubblici. Continuano a destare forte preoccupazione la salvaguardia dell'imparzialità degli appalti pubblici e la prevenzione degli eventuali conflitti di interesse. Nonostante le recenti riforme volte a modernizzare la pubblica amministrazione, l'efficacia e l'efficienza delle istituzioni pubbliche restano limitate. Nel 2016 sono state completate diverse modifiche legislative al fine di attuare un adeguato quadro giuridico, ma applicarle e attuarle in modo efficiente e sistematico è difficile.

(17) Nel 2016 la Bulgaria ha adottato importanti riforme per far fronte alle persistenti preoccupazioni circa l'indipendenza e la qualità del sistema giudiziario. Tuttavia, considerata la recente adozione, è ancora troppo presto per valutarne l'impatto. Sono necessari ulteriori interventi in svariati settori. Anche la corruzione resta un problema serio in Bulgaria e continua a pesare sugli investimenti, a livello sia nazionale che locale. Nel 2015 le autorità hanno presentato un'ambiziosa strategia di lotta contro la corruzione, la cui attuazione è tuttavia ancora in una fase iniziale. La politica anticorruzione della Bulgaria è tuttora ostacolata dalla debolezza e della frammentazione delle istituzioni, dagli scarsi risultati ottenuti in passato nel perseguire i casi di corruzione ad alto livello e dal vacillante sostegno parlamentare alla riforma. Nell'ambito del meccanismo di cooperazione e verifica ([1]) vengono rivolte alla Bulgaria 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 Bulgaria.

(18) Nell'ambito del semestre europeo 2017, la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Bulgaria, che ha pubblicato nella relazione per paese 2017. Ha altresì valutato il seguito dato alle raccomandazioni rivolte alla Bulgaria negli anni precedenti.

(19) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio è del parere che la Bulgaria rispetterà il patto di stabilità e crescita.

(20) Alla luce dell'analisi approfondita della Commissione e della citata valutazione, le raccomandazioni del Consiglio a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti 2 e 3,

RACCOMANDA che la Bulgaria adotti provvedimenti nel 2017 e nel 2018 al fine di:

([1]) Decisione 2006/929/CE della Commissione, del 13 dicembre 2006, che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Bulgaria per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata (GU L 354 del 14.12.2006, pag. 58).

1. migliorare ulteriormente la riscossione delle imposte e l'osservanza degli obblighi fiscali, anche attraverso una serie completa di misure per il periodo successivo al 2017; accelerare l'applicazione delle misure volte a ridurre le dimensioni dell'economia informale, in particolare del lavoro non dichiarato;

2. adottare misure di follow-up per la revisione del settore finanziario, in particolare per quanto riguarda i contratti di riassicurazione, la vigilanza a livello di gruppo, gli attivi difficili da valutare e l'esposizione delle parti collegate; migliorare la vigilanza nel settore bancario e in quello non bancario attraverso l'attuazione di piani d'azione globali, in stretta cooperazione con le istituzioni e le agenzie europee; agevolare la riduzione del livello ancora elevato dei prestiti alle imprese deteriorati ricorrendo a una serie completa di strumenti, tra cui l'accelerazione della riforma del regime di insolvenza e la promozione di un mercato secondario funzionante per i crediti deteriorati;

3. rendere più mirate le politiche attive del mercato del lavoro e l'integrazione tra servizi per l'impiego e servizi sociali per i gruppi svantaggiati; aumentare l'offerta di istruzione di qualità nell'ambito del sistema scolastico generale, in particolare per i Rom; estendere la copertura assicurativa sanitaria, ridurre i pagamenti non rimborsabili e far fronte al problema della carenza di operatori sanitari; istituire, in consultazione con le parti sociali, un meccanismo trasparente per la determinazione del salario minimo; migliorare la copertura e l'adeguatezza del reddito minimo;

4. garantire un'efficiente attuazione della strategia nazionale 2014-2020 in materia di appalti pubblici.

Fatto a Bruxelles, l'11 luglio 2017

Per il Consiglio

Il presidente

T. TÕNISTE