COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 13.5.2015
COM(2015) 253 final

Raccomandazione di

# RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

## sul programma nazionale di riforma 2015 della Bulgaria

## e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2015 della Bulgaria

Raccomandazione di

# RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

## sul programma nazionale di riforma 2015 della Bulgaria

## e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2015 della Bulgaria

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[3],

viste le risoluzioni del Parlamento europeo[4],

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 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione di lanciare Europa 2020, una nuova strategia per la crescita e l'occupazione basata su un maggiore coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave in cui occorre intervenire per rafforzare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività dell'Europa.

(2) Il 13 luglio 2010 il Consiglio ha adottato, sulla base delle proposte della Commissione, una raccomandazione sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (2010-2014) e, il 21 ottobre 2010, una

[1] GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.
[2] GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.
[3] COM(2015) 253.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri sono stati invitati a tenerne conto nelle proprie politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

(3) L'8 luglio 2014 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2014 della Bulgaria e ha formulato il suo parere sul programma di convergenza aggiornato della Bulgaria per il 2014.

(4) Il 28 novembre 2014 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita[5], segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2015. Lo stesso giorno la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta[6], in cui la Bulgaria è stata annoverata tra gli Stati membri che avrebbero fatto oggetto di un esame approfondito.

(5) Il 18 dicembre 2014 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per rilanciare gli investimenti, accelerare le riforme strutturali e perseguire un risanamento di bilancio responsabile e favorevole alla crescita.

(6) Il 26 febbraio 2015 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese 2015 relativa alla Bulgaria[7], nella quale valuta i progressi compiuti dalla Bulgaria nel dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate l'8 luglio 2014. La relazione per paese comprende anche i risultati dell'esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che la Bulgaria presenta squilibri macroeconomici. In particolare, le turbolenze che nel 2014 hanno colpito il settore finanziario destano preoccupazione circa le pratiche bancarie, nella parte di proprietà nazionale, che potrebbero avere implicazioni rilevanti per il settore finanziario e per la stabilità macroeconomica generale. La posizione sull'estero ancora negativa, anche se in miglioramento, l'indebitamento eccessivo delle imprese e il debole aggiustamento del mercato del lavoro continuano a porre rischi macroeconomici e meritano particolare attenzione.

(7) Il 30 aprile 2015 la Bulgaria ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2015 e il suo programma di convergenza 2015. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.

(8) La Bulgaria è attualmente soggetta al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita. Secondo il programma di convergenza 2015 il governo intende mantenere il disavanzo nominale al 2,8% del PIL nel 2015. Il governo ha pertanto ribadito la sua intenzione di ridurre gradualmente il disavanzo fino a raggiungere un livello pari all'1,3% del PIL nel 2018. La strategia delineata nel programma di convergenza mira a raggiungere l'obiettivo a medio termine di un disavanzo strutturale dell'1% del PIL nel 2018. Il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe aumentare nel periodo di riferimento, fino a raggiungere quasi il 31% del PIL nel 2018. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano queste proiezioni di bilancio è plausibile, ma le misure di sostegno degli obiettivi programmati per il disavanzo dal 2016 in poi non sono state dettagliate a sufficienza. Secondo le previsioni della primavera 2015 della

---

5 COM(2014) 902.
6 COM(2014) 904.
7 SWD(2015) 22.

Commissione, la crescita della spesa netta rispetterà il parametro di riferimento nel 2015. Tuttavia, tenendo conto del deterioramento del saldo strutturale (1,7% del PIL nel 2014), esiste il rischio di deviazioni dai requisiti per il periodo 2014-2015. Per il 2016 il paese è esposto al rischio di uno scostamento significativo poiché la crescita della spesa netta supera il parametro di riferimento dello 0,9% del PIL. Saranno pertanto necessarie misure supplementari per entrambi gli anni. In base alla sua valutazione del programma di convergenza e tenuto conto delle previsioni della primavera 2015 della Commissione, il Consiglio ravvisa il rischio che la Bulgaria non rispetti le disposizioni del patto di stabilità e crescita.

(9) Il rispetto degli obblighi fiscali continua ad essere un grosso problema in Bulgaria. È necessaria una strategia globale di lotta all'evasione fiscale basata su un'analisi approfondita dei rischi, una valutazione sistematica dell'impatto delle misure già adottate e uno stretto coordinamento tra le varie agenzie di riscossione dei tributi.

(10) Il sistema sanitario bulgaro si trova ad affrontare numerose sfide importanti, tra le quali figurano la scarsa qualità dei risultati in campo sanitario, le scarse dotazioni finanziarie e serie inefficienze nell'uso delle risorse. La speranza di vita è di molto inferiore alla media dell'UE e la speranza di vita alla nascita è tra le più basse tra gli Stati membri. Il sistema continua ad essere basato su un settore ospedaliero sovradimensionato. Sebbene negli ultimi anni la dotazione finanziaria per le cure primarie e ambulatoriali sia leggermente aumentata in termini nominali, è ancora piuttosto limitata. Il fondo sanitario ha l'obbligo contrattuale di rimborsare gli ospedali per i trattamenti che hanno un costo predefinito, il che sta spingendo gli ospedali a fornire assistenza medica inadeguatamente mirata. Nel 2014 è stata adottata una strategia sanitaria nazionale, che non poggia tuttavia su un piano di attuazione ben delineato.

(11) Le turbolenze del settore bancario, nell'estate del 2014, hanno messo in luce le carenze istituzionali e dei sistemi di supervisione. L'incapacità dell'organo di vigilanza di individuare problemi significativi nella quarta banca del paese, la Corporate Commercial Bank (KTB), richiama l'attenzione sulle carenze nelle pratiche di vigilanza del settore finanziario e nella supervisione del rischio di concentrazione. Tutto ciò ha minato la credibilità della vigilanza bancaria, il che a sua volta ha sollevato dubbi anche sulle condizioni di altri comparti del settore finanziario. La crisi di liquidità dell'estate del 2014 ha evidenziato una carenza di capitale, portando alla revoca della licenza della KTB. I depositi garantiti, pari a circa il 5% del PIL, sono stati pagati solo con un notevole ritardo.

(12) Le politiche attive per il mercato del lavoro non sono sufficientemente sviluppate, sia per quanto riguarda la copertura sia in termini di obiettivi. La frammentazione delle agenzie rappresenta una sfida importante per l'offerta di benefici e servizi ai disoccupati e alle persone inattive. Il coordinamento tra gli uffici per l'impiego e la direzione dell'assistenza sociale non è mirato all'attuazione efficiente e integrata di misure intese ad aiutare le fasce più vulnerabili. In Bulgaria c'è una percentuale elevata di giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione che non sono in contatto con i servizi per l'impiego, restando quindi impossibilitati a usufruire delle misure di attivazione del mercato del lavoro previste dal sistema. I disoccupati sono per la maggior parte di lunga durata, il che suggerisce l'esistenza di un problema strutturale piuttosto che ciclico. Anche se il salario minimo in Bulgaria è il più basso dell'UE in termini nominali, a partire dal 2011 ha registrato un notevole aumento e il governo prevede ulteriori incrementi significativi nei prossimi anni. Queste forti variazioni discrezionali nella politica adottata dal governo per la

determinazione dei salari potrebbero avere effetti distorsivi sul mercato del lavoro. Inoltre, l'assenza di orientamenti chiari per la determinazione del salario minimo genera incertezza circa la possibilità di trovare il giusto equilibrio tra sostegno all'occupazione e alla competitività e salvaguardia dei redditi da lavoro. La povertà e l'esclusione sociale continuano a destare preoccupazione, dato che nel paese si registra un tasso di deprivazione materiale tra i più alti dell'Unione. Livelli particolarmente alti di povertà ed esclusione sociale si registrano tra i rom, che nella maggior parte dei casi sono disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione. I bambini rom che frequentano il ciclo prescolastico o la scuola materna sono pochi, mentre almeno un quarto di quelli di età compresa tra 7 e 15 anni sono al di fuori del sistema scolastico.

(13) La scarsa qualità dei sistemi di istruzione e formazione e la scarsa pertinenza rispetto alle esigenze del mercato del lavoro impediscono che venga immessa sul mercato una forza lavoro in possesso delle competenze richieste dall'economia. Il livello di partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente è uno dei più bassi dell'UE. A distanza di anni la Bulgaria non ha ancora adottato la riforma della legge sull'istruzione scolastica e l'attuazione della strategia sull'abbandono scolastico prematuro è ancora a uno stadio iniziale. La strategia nazionale per l'istruzione e la formazione professionali è stata modificata e nel 2014 è stata adottata una nuova strategia per l'istruzione superiore. L'attuazione di queste strategie dovrebbe contribuire a migliorare il sistema scolastico, rendendolo più pertinente rispetto all'economia, e promuovere l'innovazione e l'occupazione.

(14) Nella primavera del 2015 il governo ha presentato una proposta di riforma del sistema pensionistico. L'adeguatezza e la sostenibilità del sistema pensionistico dipendono da riforme che siano in grado di incentivare e sostenere percorsi lavorativi di più lunga durata e con un minor numero di interruzioni. Nel 2013 le pensioni percepite da 1,2 milioni di persone sono risultate essere al di sotto della soglia di povertà nazionale. Le cause principali dei bassi diritti pensionistici sono da ricercare nel pensionamento anticipato e nei periodi contributivi limitati. Il rapido invecchiamento della popolazione con ogni probabilità comporterà un peggioramento della situazione in futuro. È pertanto opportuno che la Bulgaria contenga ulteriormente la crescita della spesa legata all'invecchiamento della popolazione, al fine di contribuire alla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, anche attraverso una riforma incisiva delle pensioni.

(15) Elementi chiave per un contesto economico favorevole agli investimenti sono un sistema giudiziario indipendente, di alta qualità ed efficiente e meccanismi efficaci per combattere la corruzione. Tra le principali sfide in questo ambito figurano l'assenza di un coordinamento generale, le carenze istituzionali e un numero storicamente ridotto di condanne definitive in tribunale. Questi temi importanti saranno coperti dal meccanismo di cooperazione e di verifica.

(16) Il regime di insolvenza in Bulgaria si è rivelato inefficace, facendo crescere l'incertezza tra gli operatori del mercato e riducendo l'attrattiva generale esercitata dal paese sugli investitori. I tempi per la gestione delle insolvenze sono più lungi rispetto ad altri paesi comparabili e il tasso di recupero dei crediti è basso. La necessità di un quadro di riferimento efficace per il trattamento dei casi di insolvenza va considerato anche alla luce dell'elevato indebitamento delle società non finanziarie e al ruolo che tale quadro può svolgere nell'agevolare il processo di riduzione dell'indebitamento.

(17) Nel 2014 sono state adottate strategie per la riforma della pubblica amministrazione e l'introduzione dell'e-government, la cui attuazione richiederà un forte coordinamento politico. Malgrado gli sforzi compiuti in passato, la qualità dei servizi pubblici continua a essere bassa. Lo sviluppo insufficiente dell'e-government limita gli sforzi intesi ad aumentare la trasparenza e a ridurre gli oneri amministrativi. Un problema specifico è rappresentato dalle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, ostacolate da un quadro normativo che cambia di continuo e da una capacità amministrativa insufficiente. La verifica *ex ante* delle procedure d'appalto è spesso eseguita in modo formalistico. Allo stesso tempo, le procedure di aggiudicazione degli appalti sono soggette a controlli *ex post* che si sovrappongono e che giungono talvolta a conclusioni divergenti. L'assenza di trasparenza che caratterizza il processo di presentazione delle offerte è dovuta anche al mancato completamento dell'installazione dell'intera gamma di piattaforme per gli appalti pubblici elettronici. Le irregolarità nelle procedure di aggiudicazione degli appalti hanno dato luogo a notevoli ritardi nell'attuazione dei programmi di finanziamento dell'UE in passato e incidono in modo negativo sul contesto imprenditoriale, frenando l'indispensabile miglioramento delle infrastrutture. Una strategia pluriennale adottata nel giugno 2014 per rimediare alle principali carenze del sistema degli appalti pubblici stabilisce un calendario di interventi concreti da effettuare nel 2015 e nel 2016. Occorre ora procedere alla sua attuazione.

(18) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Bulgaria, pubblicata poi nella relazione per paese del 2015. Ha inoltre valutato il programma di convergenza e il programma nazionale di riforma e il seguito dato alle raccomandazioni rivolte alla Bulgaria gli anni scorsi. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica della Bulgaria, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione europea nel suo insieme, offrendo un contributo a livello dell'UE per le future decisioni nazionali. Le raccomandazioni nell'ambito del Semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 5.

(19) Alla luce di tale valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza della Bulgaria e il suo parere[8] trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.

(20) 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 1, 3 e 5,

RACCOMANDA che la Bulgaria adotti provvedimenti nel 2015 e nel 2016 al fine di:

1. evitare un deterioramento strutturale delle finanze pubbliche nel 2015 e conseguire un aggiustamento pari allo 0,5% del PIL nel 2016; adottare misure decisive per migliorare la riscossione delle imposte e contrastare l'economia sommersa, sulla base di un'analisi globale dei rischi e della valutazione delle precedenti misure; migliorare l'efficienza del sistema sanitario sotto il profilo dei costi, in particolare rivedendo i costi dell'erogazione dei servizi di assistenza sanitaria e potenziando i servizi ambulatoriali e l'assistenza sanitaria di base;

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

2. completare entro dicembre 2015 una verifica indipendente della qualità degli attivi, condotta a livello dell'intero sistema, e uno stress test con approccio bottom up del settore bancario, in stretta cooperazione con le istituzioni e le agenzie europee; eseguire una verifica dei portafogli per il settore assicurativo e per quello dei fondi pensione; rivedere e rafforzare la vigilanza del settore finanziario bancario e non bancario, anche potenziando il quadro per la risoluzione del settore bancario e il quadro per la garanzia dei depositi; migliorare il governo societario degli intermediari finanziari, anche affrontando il rischio di concentrazione e l'esposizione delle parti correlate;

3. sviluppare un approccio integrato per i gruppi che si trovano ai margini del mercato del lavoro, in particolare per i lavoratori anziani e i giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione; stabilire, in consultazione con le parti sociali e in conformità alle prassi nazionali, un meccanismo trasparente per la determinazione del salario minimo e dei contributi previdenziali minimi, che tenga conto del loro impatto su povertà lavorativa, creazione di posti di lavoro e competitività;

4. adottare la riforma della legge sull'istruzione scolastica e aumentare la partecipazione all'istruzione dei bambini svantaggiati, in particolare quelli della comunità Rom, migliorando l'accesso a primi cicli d'insegnamento di qualità;

5. preparare una riforma completa del regime di insolvenza, con l'intento di creare un contesto più favorevole agli investimenti, attingendo alle competenze e alle migliori prassi internazionali, in particolare per migliorare i meccanismi di preinsolvenza e ristrutturazione extragiudiziale.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio*
*Il presidente*