COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 22.5.2017
COM(2017) 510 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2017 della Croazia

e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2017 della Croazia

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2017 della Croazia

e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2017 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[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 16 novembre 2016 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita[5], 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[6], in cui la Croazia è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito.

1 GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.
2 GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.
3 COM(2017) 510 final.
4 P8_ TA(2017)0038, P8_ TA(2017)0039 e P8_ TA(2017)0040.
5 COM(2016) 725 final.
6 COM(2016) 728 final.

(2) Il 22 febbraio 2017 è stata pubblicata la relazione per paese relativa alla Croazia 2017[7], nella quale sono valutati i progressi compiuti dal paese nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 12 luglio 2016, 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 un esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011, i cui risultati sono stati pubblicati il 22 febbraio 2017[8]. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che la Croazia presenta squilibri macroeconomici eccessivi. In particolare, nel 2016 si è assistito a una riduzione del rapporto debito pubblico/PIL, ma il debito pubblico è esposto al rischio di cambio e i rischi per la sostenibilità di bilancio rimangono elevati nel medio termine. Il debito del settore privato, benché in calo, rimane elevato, specialmente nel settore delle imprese, ed è fortemente esposto al rischio di cambio. Il settore finanziario dovrebbe poter sostenere la ripresa, ma rimane esposto al rischio di credito dovuto ai cambi e la quota di crediti deteriorati rimane elevata. Il tasso di disoccupazione è in rapida diminuzione, grazie a una modesta crescita occupazionale ma anche a una contrazione della forza lavoro. Infine, la complessità del contesto imprenditoriale deprime gli investimenti produttivi e la crescita della produttività.

(3) Il 27 aprile 2017 la Croazia ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2017 e il suo programma di convergenza 2017. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente per tener conto delle loro correlazioni.

(4) Nei programmi degli Stati membri per i Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) per il periodo 2014-2020 si è tenuto conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. Come previsto dalla normativa che disciplina i fondi SIE[9], ove necessario per sostenere l'attuazione delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese, la Commissione può chiedere a uno Stato membro di rivedere e modificare i pertinenti programmi dei Fondi SIE. La Commissione ha fornito ulteriori orientamenti sull'applicazione di tali norme[10].

(5) A seguito dell'abrogazione della procedura per i disavanzi eccessivi, la Croazia è sottoposta al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita ed è soggetta alla regola del debito. Nel programma di convergenza 2017 il governo prevede un miglioramento graduale del saldo delle amministrazioni pubbliche, che dovrebbe passare da -0,8% del PIL nel 2016 a 0,5% del PIL nel 2020. L'obiettivo di bilancio a medio termine, fissato a -1,75% del PIL in termini strutturali, è stato rispettato con un ampio margine nel 2016 e il saldo strutturale (ricalcolato[11]) dovrebbe corrispondere all'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2017 e nel 2018, ma senza alcun margine. In seguito dovrebbe nuovamente registrare un leggero miglioramento. Secondo il programma di convergenza, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe

---

7 SWD(2017) 76 final.

8 COM(2017) 90 final.

9 Articolo 23 del 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).

10 COM(2014) 494 final.

11 Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle misure temporanee e una tantum, ricalcolato dai servizi della Commissione secondo la metodologia concordata.

continuare a diminuire fino a raggiungere il 72,1% nel 2020, dopo il picco dell'86,7% del PIL registrato nel 2015. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano tali proiezioni di bilancio è favorevole, soprattutto alla luce delle ripercussioni negative delle difficoltà finanziarie di Agrokor, la principale società privata della Croazia, di cui non tengono conto le proiezioni del programma. La crisi di Agrokor comporta altresì rischi diretti per le proiezioni di bilancio. Inoltre, le misure a sostegno degli obiettivi di disavanzo programmati a partire dal 2017 non sono ancora state pienamente precisate.

(6) Il 12 luglio 2016 il Consiglio ha raccomandato alla Croazia di conseguire un aggiustamento annuo di bilancio pari almeno allo 0,6% del PIL verso l'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2017. I dati sui risultati, che mostrano un significativo miglioramento del saldo nominale per il 2016, indicano che la Croazia ha già raggiunto il suo obiettivo di bilancio a medio termine nel corso di tale esercizio. Secondo le previsioni di primavera 2017 della Commissione, il saldo strutturale dovrebbe rimanere al di sopra dell'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2017, nonostante sia sceso da -0,3% del PIL nel 2016 a -1,7% del PIL nel 2017. Per il 2018 si raccomanda alla Croazia di attenersi all'obiettivo di bilancio a medio termine. Secondo le previsioni di primavera 2017 della Commissione, il saldo strutturale dovrebbe ulteriormente scendere a -2,1% del PIL, il che indica il rischio di una qualche deviazione dall'obiettivo di bilancio a medio termine. Si prevede che la Croazia si conformi alla regola del debito nel 2017 e nel 2018. Nel complesso, il Consiglio è del parere che la Croazia deve essere pronta ad adottare ulteriori misure nel 2018 per garantire il rispetto delle disposizioni del patto di stabilità e crescita.

(7) Il quadro della *governance* di bilancio della Croazia presenta una serie di carenze. La nuova legge sulla responsabilità di bilancio, che dovrebbe rafforzare il quadro di bilancio nonché l'indipendenza e il mandato della commissione per la politica di bilancio, non è ancora stata adottata. La modifica della legge di bilancio, intesa tra l'altro ad affrontare le frequenti revisioni dei programmi di bilancio sia a livello centrale che a livello locale, ha subito dei ritardi. Le proiezioni su cui si basano i documenti programmatici di bilancio sono scarsamente affidabili.

(8) In Croazia il gettito derivante dall'imposta ricorrente sui beni immobili è relativamente basso. La riscossione è effettuata dagli enti locali che applicano prelievi sugli immobili, ma con notevoli variazioni in termini di calcolo e di copertura. Inoltre il sistema di imposizione delle cessioni di immobili è poco efficiente. Per dare seguito alle reiterate raccomandazioni specifiche per paese, nell'ambito della riforma fiscale di fine 2016 alcune imposte e tasse locali saranno sostituite, a partire dal 2018, da un'imposta ricorrente sugli immobili calcolata sulla base di cinque parametri che consentono di determinare il valore dell'immobile per approssimazione. Si tratta di un primo passo verso l'istituzione di una vera e propria imposta ricorrente sugli immobili basata sul valore, prevista per il 2020.

(9) Il fabbisogno finanziario del settore sovrano della Croazia e l'esposizione del debito sovrano al rischio di cambio dimostrano l'importanza di disporre di fonti di finanziamento affidabili e di una gestione prudente del rischio. In risposta a una raccomandazione specifica per paese, all'inizio del 2017 è stata adottata una strategia per la gestione del debito dell'amministrazione centrale per il periodo 2017-2019. Ciò è avvenuto tre anni dopo la scadenza della strategia precedente. Il sistema istituzionale di gestione del debito pubblico risulta carente, segnatamente per quanto riguarda la comunicazione con i mercati, la gestione del rischio e l'aggiornamento

periodico della strategia. Si presta inoltre insufficiente attenzione alle operazioni fuori bilancio che possono incidere sul debito.

(10) Nonostante la recente ripresa del mercato del lavoro la disoccupazione rimane elevata, con un'elevata percentuale di disoccupati di lungo periodo. Come dimostra anche il livello sempre più modesto di attività, esiste un ingente potenziale di forza lavoro inutilizzato. Nel 2016 l'attività ha subito una flessione particolarmente marcata tra i lavoratori scarsamente qualificati nella prima età adulta, determinata da un calo della popolazione in età lavorativa per effetto dell'invecchiamento e dell'emigrazione, due fenomeni in progressivo aumento.

(11) L'inattività è relativamente elevata tra le coorti di popolazione ammissibili al pensionamento anticipato. Periodi contributivi limitati compromettono l'adeguatezza attuale e futura delle pensioni e comportano un rischio di povertà in età avanzata. Esistono numerose possibilità di accesso al pensionamento anticipato a partire da cinque anni interi prima dell'età pensionabile stabilita per legge. Gli incentivi finanziari a lavorare fino a tale età sono scarsi. Le misure annunciate per promuovere il prolungamento della vita attiva non sono state attuate. Le responsabilità familiari contribuiscono a ridurre la partecipazione al mercato del lavoro, in particolare delle donne nella fascia più alta della prima età adulta. Il settore dell'assistenza formale all'infanzia è carente e presenta notevoli disparità regionali. Il congedo di paternità non è retribuito e i contratti di lavoro offrono scarsa flessibilità per conciliare lavoro e assistenza. Attualmente l'età pensionabile legale è fissata a 61 anni e 9 mesi per le donne e a 65 anni per gli uomini. Il processo di convergenza e innalzamento dell'età pensionabile legale è lento: per entrambi i sessi tale età dovrebbe raggiungere i 67 anni nel 2038. Si sta esaminando la possibilità di accelerare questo processo, ma non è stata ancora adottata una misura in tal senso. Il sistema pensionistico conferisce il diritto a godere di un trattamento più favorevole a specifiche categorie di lavoratori che esercitano professioni definite gravose e pericolose in settori specifici. Le autorità hanno completato l'esame delle professioni gravose o pericolose, ma le norme non sono ancora state semplificate.

(12) Secondo i dati più recenti, nel 2015 quasi il 30% della popolazione era a rischio di povertà o di esclusione sociale. Il sistema di protezione sociale presenta carenze in termini di efficacia e di equità a causa di incongruenze nei criteri di ammissibilità, di una copertura geografica frammentaria, della mancanza di coordinamento tra autorità responsabili e di una scarsa trasparenza. Nel 2016 alla spesa per il regime di reddito minimo destinato alle famiglie più povere è stato destinato solo lo 0,6% del PIL. I piani di riforma, in particolare la riassegnazione delle responsabilità a livello istituzionale e l'armonizzazione dei criteri di ammissibilità, hanno subito una battuta d'arresto.

(13) L'acquisizione delle competenze richieste dal mercato del lavoro è una condizione importante per l'occupabilità. La partecipazione a corsi di istruzione per adulti è estremamente limitata, al pari della spesa e della copertura delle politiche attive del mercato del lavoro, delle misure di riqualificazione e dell'apprendimento permanente. La formazione non è sufficientemente incentrata sui lavoratori più anziani e poco qualificati e sui disoccupati di lunga durata, che tendono ad avere particolari problemi di occupabilità. L'elaborazione di norme volte a migliorare la qualità degli istituti, dei programmi e dell'insegnamento per gli adulti è stata rinviata.

(14) Per trovare e conservare posti di lavoro stabili e partecipare con successo alla vita economica e sociale è essenziale che le persone dispongano di competenze di base

sufficienti. I dati ricavati da studi internazionali evidenziano gravi carenze nelle competenze di base, nelle scienze applicate e in matematica tra gli studenti croati di 15 anni. Nel 2015, nel quadro dell'attuazione della strategia per l'istruzione, le scienze e la tecnologia, è stata avviata una riforma dei programmi scolastici intesa a migliorare il contenuto e l'insegnamento di competenze trasferibili. Reazioni contrastanti delle parti interessate hanno portato a una revisione della riforma ritardandone notevolmente l'attuazione. Il processo deve ora proseguire in linea con gli obiettivi originali. La Croazia ha recentemente adottato una strategia per l'istruzione e la formazione professionale (IFP) che dovrebbe consentire di aggiornare i programmi IFP, rafforzare il ruolo dell'apprendimento basato sul lavoro e migliorare la qualità dell'insegnamento nel settore dell'IFP. L'introduzione del sistema di riconoscimento e convalida dell'apprendimento non formale e informale è ancora in sospeso.

(15) La frammentazione territoriale e funzionale della pubblica amministrazione incide negativamente sull'erogazione dei servizi e sull'efficienza della spesa pubblica. Le attuali competenze e relazioni in materia di bilancio tra i livelli di governo non contribuiscono all'erogazione equa ed efficiente di servizi pubblici, in particolare nei settori della sanità, dell'istruzione e dell'assistenza sociale. Si registrano ritardi nella riforma globale della pubblica amministrazione. L'elaborazione di norme volte a ridistribuire i compiti tra autorità centrali e locali è ancora in corso, analogamente alla razionalizzazione del sistema delle agenzie di Stato. All'inizio del 2017 le autorità hanno annunciato l'istituzione di una *task force* incaricata di elaborare una legislazione sul finanziamento delle amministrazioni subnazionali.

(16) La frammentazione nella fissazione dei salari nella pubblica amministrazione continua a ostacolare la trasparenza delle retribuzioni e la parità di trattamento, nonché il controllo della spesa retributiva del settore pubblico da parte del governo, con il conseguente rischio di ricadute negative sull'economia in generale. Nel febbraio 2017 il governo ha adottato orientamenti comuni per la negoziazione e il controllo dei contratti collettivi nel settore pubblico, ma la semplificazione dei quadri per la determinazione dei salari è stata rinviata al 2019.

(17) Le imprese statali sono mediamente meno produttive delle aziende private, cosa che è indice di carenze nella *governance*. Esse incidono negativamente sull'efficienza allocativa e contribuiscono alla bassa crescita della produttività dell'economia. L'anno scorso si sono compiuti passi modesti per aprire le imprese di Stato al controllo privato. Un migliore monitoraggio delle loro prestazioni e delle responsabilità dei loro consigli d'amministrazione, anche per quanto riguarda le imprese di proprietà di enti locali, potrebbe migliorarne la gestione.

(18) La Banca croata per la ricostruzione e lo sviluppo (HBOR) svolge un ruolo decisivo nell'attuazione degli strumenti finanziari dell'UE e in particolare del piano di investimenti per l'Europa. Per assolvere appieno tale funzione essa è tenuta a rispettare elevati standard di trasparenza e di responsabilità. Le autorità hanno in programma una revisione indipendente della qualità degli attivi del suo portafoglio crediti. Sulla base dei risultati di tale revisione, che dovrà essere realizzata da revisori indipendenti entro la fine del 2017, si procederà a un riesame del quadro normativo e delle strutture di *governance* della HBOR.

(19) Sulle imprese gravano elevati oneri normativi e il contesto in cui esse operano è complicato da numerosi prelievi parafiscali, molti dei quali sono statisticamente trattati come imposte. In risposta a una raccomandazione specifica per paese,

nell'estate 2016 il governo ha deciso di abolire 13 prelievi parafiscali e di ridurne altri 11, ma l'attuazione di tale misura è stata lenta. Gli oneri amministrativi per le imprese rimangono elevati. È stato adottato un piano d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi che interessa otto ambiti normativi, rimasto per ora inattuato.

(20) Dopo la netta contrazione subita durante la crisi, gli investimenti hanno ripreso a crescere nel 2016. Tuttavia, nonostante condizioni macroeconomiche e di finanziamento favorevoli, gravi strozzature non consentono una ripresa più sostenuta degli investimenti. Le carenze della pubblica amministrazione, la complessità del contesto imprenditoriale, la lentezza nell'attuazione della strategia anticorruzione, la regolamentazione restrittiva di settori infrastrutturali chiave e la forte presenza dello Stato nell'economia gravano sul clima imprenditoriale.

(21) La modernizzazione della regolamentazione delle professioni potrebbe promuovere la mobilità dei lavoratori e contribuire a ridurre i prezzi dei servizi professionali, aumentando in tal modo il potenziale di crescita. La disciplina croata applicabile ai prestatori di servizi e alle professioni regolamentate era restrittiva, in particolare per gli avvocati. Nell'estate del 2016 il governo ha adottato un piano d'azione inteso a sostituire e modernizzare la regolamentazione inidonea, la cui portata e il cui livello di dettaglio erano però limitati.

(22) La qualità e l'efficienza del sistema giudiziario svolgono un ruolo determinante per il contesto imprenditoriale. Nonostante l'arretrato ridotto, i procedimenti di primo grado si protraggono a lungo nel contenzioso commerciale, civile e penale. Un sistema elettronico di deposito e di rilascio dei documenti giudiziari potrebbe migliorare in misura significativa il sistema giudiziario, ma non è ancora stato realizzato. I giudici commerciali non hanno accesso a registri online, cosa che incide negativamente sull'efficienza delle procedure di insolvenza. Soltanto in rari casi le sentenze sono disponibili online e nei tribunali di commercio di primo grado non sono ancora state avviate riforme della gestione dei fascicoli, come l'aggiornamento dei processi commerciali.

(23) Il settore bancario continua ad essere ben capitalizzato e la sua redditività ha segnato una ripresa nel 2016 a seguito della conversione in euro dei prestiti in franchi svizzeri nel 2015. Il rapporto tra crediti deteriorati e crediti lordi rimane elevato, in particolare tra le imprese non finanziarie, nonostante una recente flessione che sembra riconducibile alle vendite e agli obblighi di accantonamento graduale e automatico introdotti nel 2013. In risposta ad una raccomandazione specifica per paese, nell'ambito della recente riforma fiscale il governo ha inoltre introdotto un nuovo trattamento tributario delle cancellazioni dei crediti deteriorati, i cui effetti dovranno essere attentamente monitorati. Un attento monitoraggio dovrà essere riservato anche all'efficienza della recente riforma del quadro in materia di insolvenza nell'agevolare la risoluzione dei crediti deteriorati.

(24) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Croazia, che ha pubblicato nella relazione per paese 2017. Ha altresì valutato il programma di convergenza e il programma nazionale di riforma, 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'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.

(25) Alla luce di tale valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza e il suo parere[12] trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.

(26) 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 raccomandazioni da esso formulate a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 5,

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

1. Proseguire la politica di bilancio in linea con i requisiti del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita, vale a dire continuando a rispettare il suo obiettivo di bilancio a medio termine nel 2018. Entro settembre 2017, rafforzare la programmazione di bilancio e il quadro di bilancio pluriennale, anche consolidando l'indipendenza e il mandato della commissione per la politica di bilancio. Adottare le misure necessarie per l'introduzione di un'imposta sugli immobili basata sul valore. Rafforzare il quadro in materia di gestione del debito pubblico, anche garantendo l'aggiornamento annuale della strategia di gestione del debito.

2. Scoraggiare 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. Migliorare il coordinamento e la trasparenza delle prestazioni sociali.

3. Migliorare l'istruzione in età adulta, in particolare dei lavoratori più anziani, dei lavoratori scarsamente qualificati e dei disoccupati di lunga durata. Accelerare la riforma del sistema dell'istruzione.

4. Ridurre la frammentazione e migliorare la distribuzione funzionale delle competenze nella pubblica amministrazione, accrescendo nel contempo l'efficienza e riducendo le disparità territoriali nell'erogazione dei servizi pubblici. In consultazione con le parti sociali, armonizzare i quadri in materia di fissazione delle retribuzioni in tutta la pubblica amministrazione e nei servizi pubblici.

5. Accelerare la cessione di imprese pubbliche e di altri beni dello Stato e migliorare la *governance* societaria nel settore delle imprese statali. Ridurre in modo significativo l'onere per le imprese derivante dai costi della regolamentazione e dagli oneri amministrativi. Eliminare le restrizioni normative che ostacolano l'accesso alle professioni regolamentate e ai servizi professionali e alle imprese e il loro esercizio. Migliorare la qualità e l'efficienza del sistema giudiziario, in particolare riducendo la durata dei procedimenti civili e commerciali.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente

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