RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

del 9 luglio 2019

sul programma nazionale di riforma 2019 della Croazia e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2019 della Croazia

(2019/C 301/11)

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 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, la relazione sul meccanismo di allerta, in cui la Croazia è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito.

(2) Il 27 febbraio 2019 è stata pubblicata la relazione per paese relativa alla Croazia 2019, nella quale sono valutati i progressi compiuti dal paese nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 13 luglio 2018 [3], il seguito dato alle raccomandazioni specifiche per paese adottate negli anni precedenti e i progressi verso il conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020. La relazione per paese comprende altresì l'esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011, i cui risultati sono stati pubblicati il 27 febbraio 2019. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che la Croazia presenta squilibri macroeconomici legati ai livelli elevati del debito pubblico, privato ed estero, in un contesto di bassa crescita potenziale. Negli ultimi anni, tuttavia, tali squilibri si sono ridotti grazie a una solida crescita nominale e a una politica di bilancio prudente. La posizione netta negativa sull'estero sta migliorando grazie agli avanzi persistenti delle partite correnti. Il debito pubblico si è notevolmente ridotto dopo il picco raggiunto nel 2015. È in corso la riduzione del debito del settore privato, il cui ritmo è però destinato a rallentare con l'incremento del credito e la ripresa degli investimenti. Il settore finanziario è ben capitalizzato e redditizio ma la quota dei crediti deteriorati, pur essendo in diminuzione, rimane elevata. Sebbene l'azione a livello di politiche sia stata intensificata, la piena attuazione delle misure strutturali rimane determinante per rafforzare la resilienza dell'economia. Benché si registrino alcuni progressi, permangono problemi per quanto riguarda la completezza, la precisione e i tempi delle statistiche economiche e delle statistiche sulle finanze pubbliche.

[1] GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.
[2] GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.
[3] GU C 320 del 10.9.2018, pag. 44.

(3) La Croazia ha presentato il programma nazionale di riforma 2019 e il programma di convergenza 2019 il 18 aprile 2019. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.

(4) La programmazione dei fondi strutturali e d'investimento europei («fondi SIE») per il periodo 2014-2020 ha tenuto conto, in parte, delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. Come previsto dall'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio ([4]), 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.

(5) La Croazia è attualmente nel braccio preventivo del patto di stabilità e crescita ed è soggetta alla regola del debito. Partendo da un avanzo delle amministrazioni pubbliche dello 0,2 % del prodotto interno lordo (PIL) nel 2018, il programma di convergenza 2019 prevede un peggioramento del saldo nominale fino a –0,3 % del PIL nel 2019, seguito da un graduale miglioramento verso un avanzo dello 0,8 % del PIL nel 2022. In base al saldo strutturale ricalcolato ([5]), si prevede che l'obiettivo di bilancio a medio termine (che è stato modificato da un disavanzo strutturale dell'1,75 % del PIL nel 2019 all'1 % del PIL dal 2020) continuerà ad essere superato durante tutto il periodo di riferimento del programma. Secondo il programma di convergenza 2019, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe ridursi dal 71,6 % del PIL nel 2019 al 68,5 % del PIL nel 2020 e a continuare a diminuire fino a raggiungere il 62 % nel 2022. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano tali proiezioni di bilancio è plausibile. Gli obiettivi di bilancio previsti paiono tuttavia prudenti. Le previsioni di primavera 2019 della Commissione indicano che il saldo delle amministrazioni pubbliche nel 2019 e nel 2020 sarà pari rispettivamente allo 0,1 % e allo 0,5 % del PIL. Sulla base delle previsioni di primavera 2019 della Commissione, si prevede che il saldo strutturale si attesti a –0,8 % del PIL nel 2019 e a –0,5 % del PIL nel 2020, rimanendo al di sopra dell'obiettivo di bilancio a medio termine. Stando alle previsioni, la Croazia rispetterà la regola del debito nel 2019 e nel 2020. Nel complesso il Consiglio è del parere che nel 2019 e nel 2020 la Croazia rispetterà le disposizioni del patto di stabilità e crescita.

(6) Nel dicembre 2018 il parlamento croato ha adottato la legge sulla responsabilità di bilancio, volta a rafforzare la struttura e il mandato della commissione per la politica di bilancio e stabilire regole di bilancio numeriche, compresa la regola del pareggio strutturale di bilancio. Nel marzo 2019 il mandato della Corte dei conti è stato rafforzato mediante l'introduzione di meccanismi sanzionatori per i casi di inosservanza delle sue raccomandazioni e l'estensione dell'ambito dei suoi audit. Il quadro di bilancio sarà ulteriormente rafforzato con l'adozione della legge sul bilancio modificata. Si prevede in tal modo di migliorare la programmazione di bilancio, la raccolta di dati sui conti pubblici e i criteri per l'emissione di garanzie pubbliche.

(7) La frammentazione territoriale dell'amministrazione pubblica croata incide sulla sua efficienza e aggrava le disparità regionali. Molti piccoli enti locali spesso non dispongono di risorse finanziarie e amministrative sufficienti per prestare i servizi di loro competenza. Ciò crea notevoli disparità tra enti locali solidi sotto il profilo finanziario e amministrativo ed enti locali deboli sotto tale aspetto per quanto riguarda la fornitura di servizi pubblici in tutto il paese. A livello di amministrazione centrale, le autorità hanno adottato misure volte a semplificare il complesso sistema di agenzie statali, ma si attende ancora il quadro giuridico che introduce maggiore omogeneità nel sistema. Si prevede di trasferire all'amministrazione delle regioni le responsabilità degli uffici dell'amministrazione centrale che operano a livello locale.

(8) Nel 2018 il sistema sanitario ha accumulato un ulteriore debito, che comporta un rischio per le finanze pubbliche. Il sistema viene finanziato mediante i contributi della popolazione attiva e i trasferimenti dal bilancio pubblico, sebbene questi ultimi si siano mantenuti costantemente al di sotto della piena copertura dei costi. Secondo le previsioni, la situazione finanziaria del sistema sanitario migliorerà grazie all'aumento del contributo per l'assistenza sanitaria introdotto nel 2019 e all'aumento delle accise sul tabacco del dicembre 2018. L'integrazione funzionale degli ospedali, attualmente in corso, e le azioni volte a migliorare l'assistenza sanitaria di base potranno migliorare l'efficienza della spesa, ma l'attuazione procede lentamente.

([4]) 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).

([5]) Saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e temporanee, ricalcolato dalla Commissione utilizzando la metodologia concordata.

(9) La mancanza di coerenza del quadro regolamentare per la determinazione dei salari della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici incide sulla parità di trattamento e ostacola il controllo centrale della spesa salariale del settore pubblico. La nuova legislazione sulla fissazione delle retribuzioni dei funzionari pubblici è stata rimandata più volte. Tale legge si prefigge una maggiore armonizzazione nella pubblica amministrazione grazie all'introduzione di griglie salariali comuni e di coefficienti di complessità delle mansioni, sulla base di descrizioni delle mansioni e di quadri di riferimento per le competenze più coerenti. Sebbene in Croazia esista un quadro di dialogo sociale, i metodi e le procedure di lavoro devono migliorare per consentire un dialogo sociale autentico. Anche la frammentazione dei sindacati indebolisce l'efficacia del dialogo sociale.

(10) Nel 2018 il tasso di disoccupazione ha continuato a calare rapidamente. Anche la disoccupazione giovanile è nettamente diminuita, ma resta elevata. I tassi di attività e di occupazione in Croazia restano tuttavia bassi e il prepensionamento e le responsabilità di assistenza incidono in larga misura sull'inattività. Si deve migliorare l'accesso all'occupazione, ad esempio prevedendo e fornendo competenze adeguate. Permangono numerosi fattori di inattività e le attuali misure volte ad aiutare i cittadini ad accedere al mercato del lavoro risultano insufficienti. La capacità delle istituzioni del mercato del lavoro resta limitata e la cooperazione tra i servizi per l'impiego, i servizi sociali e altre parti interessate del settore è scarsa. Nel 2019 è entrato in vigore un importante pacchetto di riforme del sistema pensionistico, che perseguono tre obiettivi principali: i) affrontare le incongruenze a livello di concezione, che hanno determinato il trattamento iniquo di alcune fasce di pensionati; ii) migliorare l'adeguatezza del sistema pensionistico allungando la vita lavorativa e iii) rafforzare l'assetto istituzionale e le prestazioni del secondo pilastro pensionistico.

(11) Le differenze socioeconomiche sono un fattore determinante del livello di istruzione in Croazia. Il paese presenta risultati inferiori alla media dell'Unione per quanto riguarda l'istruzione, in particolare l'educazione e la cura della prima infanzia, le competenze di base, il tasso di istruzione terziaria, la partecipazione degli adulti all'apprendimento e la pertinenza dell'istruzione e della formazione professionali con il mercato del lavoro. Benché la Croazia stia attuando la riforma dei programmi di studio come progetto pilota, tale riforma potrà realizzare appieno il proprio potenziale solo se verrà attuata integralmente e sarà accompagnata dalla formazione degli insegnanti.

(12) Sebbene il tasso di disoccupazione si mantenga relativamente elevato, alcuni settori dell'economia risentono di carenze di manodopera, soprattutto a causa del divario di competenze. Il miglioramento delle competenze digitali è in grado di aumentare la produttività e di colmare alcune lacune in termini di competenze. La scarsa rilevanza dell'istruzione e della formazione professionali per il mercato del lavoro contribuisce al basso tasso di occupazione dei laureati. La partecipazione degli studenti a programmi che prevedono l'apprendimento basato sul lavoro è scarsa. Si prevede che l'istituzione dei centri regionali per le competenze e il programma sperimentale di istruzione duale contribuiranno a migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione professionali e ad agevolare l'individuazione del fabbisogno di competenze. Il livello di partecipazione a programmi di istruzione per adulti, offerti nell'ambito di misure volte ad aiutare le persone a trovare lavoro o percorsi di formazione, è basso. Questo vale in particolare per coloro che hanno più bisogno di istruzione, come ad esempio le persone scarsamente qualificate e i disoccupati.

(13) La percentuale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale è in calo ma rimane al di sopra della media dell'Unione. Questo rischio riguarda principalmente gli anziani e le persone con disabilità. La capacità delle prestazioni sociali di ridurre la povertà rimane scarsa rispetto alla media dell'Unione. Le autorità hanno adottato provvedimenti per migliorare la registrazione delle prestazioni sociali erogate a livello locale armonizzandone la classificazione. Secondo le previsioni, ne conseguirà una migliore visione d'insieme delle prestazioni erogate sul territorio, che a sua volta può aiutare a migliorare l'efficacia del sistema di protezione sociale nel raggiungere i più bisognosi.

(14) La rete di trasporto non è equilibrata: lo sviluppo delle infrastrutture ferroviarie registra ritardi significativi e comporta una scarsa qualità del servizio e ostacoli alla mobilità dei lavoratori. Il trasporto pubblico nelle città più piccole non dispone di infrastrutture adeguate. Le emissioni di gas serra prodotte dai trasporti su strada sono aumentate significativamente negli ultimi cinque anni. La quota di fonti di energia rinnovabili nel settore dei trasporti è di gran lunga inferiore all'obiettivo del 10 % fissato per il 2020. Occorrono ulteriori sforzi e investimenti per ridurre concretamente l'elevata percentuale di automobili alimentate con combustibili fossili, promuovere l'intermodalità e, più in generale, contenere l'aumento delle emissioni di gas serra prodotte dal settore dei trasporti.

(15) L'elevata intensità energetica della Croazia potrà essere ridotta mediante investimenti a favore dell'efficienza energetica e di sistemi energetici intelligenti. Particolare attenzione va rivolta alla riduzione del consumo energetico negli edifici e al miglioramento dell'efficienza energetica delle reti di teleriscaldamento. Anche gli investimenti nell'energia eolica e solare presentano grandi potenzialità, così come le energie rinnovabili nel settore del riscaldamento e del raffreddamento. La loro promozione consentirà alle isole croate di incrementare l'autosufficienza nel settore energetico, in linea con l'iniziativa «Energia pulita per le isole dell'UE». Inoltre, la Croazia è particolarmente esposta ai rischi climatici, soprattutto a inondazioni e incendi boschivi.

(16) Gli investimenti potranno altresì promuovere la transizione verso l'economia circolare. Tali investimenti sono necessari per sostenere la raccolta differenziata e il riciclaggio dei rifiuti in alternativa alle discariche, sviluppare alternative alle materie prime e aumentare la domanda di materiali riciclati, nonché sensibilizzare l'opinione pubblica a pratiche e comportamenti di consumo sostenibile. Occorrono inoltre investimenti cospicui per garantire la raccolta e il trattamento delle acque reflue negli agglomerati con un numero di abitanti equivalenti superiore a 2 000. Si prevede che gli investimenti nelle reti idriche potranno ridurre le perdite di acqua potabile e rispondere ai requisiti di qualità non soddisfatti.

(17) Le capacità di ricerca e innovazione e la diffusione di tecnologie avanzate richiedono investimenti per potenziare i risultati in termini di innovazione e promuovere la crescita della produttività, attualmente ostacolata dalla frammentazione e dall'inefficienza delle politiche di ricerca e innovazione. La strategia di «specializzazione intelligente» (RIS3) della Croazia per il periodo 2016-2020 intende promuovere l'innovazione, sormontare la frammentazione del sistema e garantire che le attività di ricerca e sviluppo siano organizzate sulla base di priorità economiche fondamentali, ma la sua attuazione dovrà essere ulteriormente accelerata. Gli investimenti possono sostenere la collaborazione tra università e imprese, consentire il trasferimento di tecnologie e la commercializzazione dei risultati della ricerca, nonché rafforzare la governance.

(18) Le misure volte a migliorare il governo societario delle imprese statali hanno compiuto lenti progressi. È stato adottato un nuovo codice sul governo societario e sono stati imposti requisiti di rendicontazione a medio termine in materia di programmazione ed efficacia dell'attuazione. Tuttavia, la presenza massiccia delle imprese statali in molti settori, unita alla loro scarsa redditività e a una modesta produttività, continua a pesare sull'economia. Sebbene nel 2018 l'elenco delle società di interesse strategico sia stato ulteriormente ridotto e un maggior numero di imprese possa ormai essere ufficialmente destinato alla vendita, non esiste una chiara strategia di privatizzazione. Le autorità sembrano concentrare i propri sforzi sulla vendita del cospicuo volume rimanente di partecipazioni di minoranza e sulla dismissione degli attivi non produttivi. La corruzione è percepita come largamente diffusa e in aumento. Mancano strumenti efficaci per prevenire e sanzionare la corruzione, in particolare a livello locale. Permane la necessità di rafforzare i meccanismi sanzionatori e di vigilanza per le persone nominate presso imprese pubbliche locali.

(19) Le imprese, e in particolare le più piccole, sono gravate da oneri amministrativi e normativi eccessivi e da prelievi parafiscali. È stata completata la misurazione dell'onere amministrativo, che ha consentito alle autorità di procedere all'attuazione delle necessarie misure di riduzione. I tagli dei prelievi parafiscali accusano ritardi. L'elevato numero di servizi professionali eccessivamente regolamentati ostacola la concorrenza. Si registrano progressi in alcuni settori, in particolare in quello dei servizi di taxi, ma permangono restrizioni eccessive per molte professioni importanti sul piano economico.

(20) Nonostante i progressi compiuti, il notevole carico di arretrati e i lunghi procedimenti in sede civile e commerciale riducono la certezza del diritto, mentre l'inefficienza della giustizia penale ostacola la lotta contro i reati economici e finanziari. La percezione dell'indipendenza della magistratura è ulteriormente peggiorata. Nel 2018 sono state adottate modifiche della legge sul Consiglio giudiziario dello Stato. Ad eccezione dell'Alta Corte commerciale, la costante riduzione dell'arretrato si deve principalmente a un calo del carico giudiziario. La comunicazione elettronica viene sperimentata in alcuni tribunali ma deve ancora essere estesa a livello nazionale.

(21) La programmazione dei fondi dell'Unione per il periodo 2021-2027 potrebbe contribuire a colmare alcune delle lacune individuate nelle raccomandazioni, e in particolare nei settori di cui all'allegato D della relazione per paese 2019, consentendo alla Croazia di impiegare al meglio tali fondi per i settori individuati, tenendo conto delle disparità regionali. Rafforzare la capacità amministrativa del paese per gestire questi fondi è un fattore importante per il successo degli investimenti. Occorre rafforzare l'assetto istituzionale in materia di appalti pubblici per migliorare la conformità e consentire appalti strategici al fine di conseguire gli obiettivi delle politiche e assicurare l'efficienza della spesa pubblica.

(22) Nell'ambito del semestre europeo 2019 la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Croazia, che ha pubblicato nella relazione per paese 2019. Ha altresì valutato il programma di convergenza 2019, il programma nazionale di riforma 2019 e 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'Unione, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme offrendo un contributo a livello dell'Unione per le future decisioni nazionali.

(23) Alla luce di tale valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza 2019 ed è del parere ([6]) che la Croazia rispetterà il patto di stabilità e crescita.

(24) Alla luce dell'esame approfondito della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma 2019 e il programma di convergenza 2019. Le sue raccomandazioni a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 4. Le politiche di bilancio cui si fa riferimento nella raccomandazione 1 contribuiscono tra l'altro a correggere gli squilibri legati all'elevato debito pubblico,

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

1. rafforzare il quadro di bilancio e il controllo delle passività potenziali a livello centrale e locale; ridurre la frammentazione territoriale della pubblica amministrazione e razionalizzare la distribuzione funzionale delle competenze;

2. realizzare la riforma dell'istruzione e migliorare l'accesso all'istruzione e alla formazione a tutti i livelli nonché la loro qualità e la loro pertinenza con il mercato del lavoro; consolidare le prestazioni sociali e migliorare la loro capacità di ridurre la povertà; potenziare le misure e le istituzioni connesse con il mercato del lavoro e il coordinamento di queste ultime con i servizi sociali; in consultazione con le parti sociali, introdurre quadri armonizzati per la determinazione dei salari nella pubblica amministrazione e nei servizi pubblici;

3. incentrare la politica economica connessa agli investimenti sulla ricerca e l'innovazione, sul trasporto urbano e ferroviario sostenibile, sull'efficienza energetica, sulle energie rinnovabili e sulle infrastrutture ambientali, tenendo conto delle disparità regionali; rafforzare la capacità dell'amministrazione di elaborare e attuare progetti e politiche pubblici;

4. migliorare il governo societario delle imprese statali e intensificare la vendita di tali imprese e degli attivi non produttivi; migliorare la prevenzione e la repressione della corruzione, specialmente a livello locale; ridurre la durata dei procedimenti giudiziari e migliorare le comunicazioni elettroniche presso i tribunali; ridurre i prelievi parafiscali più gravosi e la regolamentazione eccessiva del mercato dei prodotti e dei servizi.

Fatto a Bruxelles, il 9 luglio 2019

Per il Consiglio
Il presidente
M. LINTILÄ

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