COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 30.5.2012
COM(2012) 302 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2012 della Bulgaria e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza della Bulgaria 2012-2015

{SWD(2012) 302 final}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2012 della Bulgaria e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza della Bulgaria 2012-2015

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 5, 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,

sentito il comitato economico e finanziario,

considerando quanto segue:

(1) Il 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione europea di avviare "Europa 2020", una nuova strategia per l'occupazione e la crescita 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 Consiglio ha adottato, il 13 luglio 2010, una raccomandazione sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (2010-2014) e, il 21 ottobre 2010, una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione[5], che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati

---

1 GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.
2 GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.
3 COM(2012) 302 final.
4 P7_TA(2012)0048 e P7_TA(2012)0047.
5 Decisione 2012/238/UE del Consiglio, del 26 aprile 2012.

membri sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle politiche nazionali in materia economica e occupazionale.

(3) Il 12 luglio 2011 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2011 della Bulgaria e ha formulato il suo parere sul programma di convergenza aggiornato della Bulgaria 2011-2014.

(4) Il 23 novembre 2011 la Commissione ha adottato la seconda Analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del secondo semestre europeo di coordinamento integrato ed ex-ante delle politiche, che è parte integrante della strategia Europa 2020. Sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la Commissione ha adottato, il 14 febbraio 2012, la relazione sul meccanismo di allerta[6], in cui annovera la Bulgaria tra gli Stati membri che avrebbero fatto oggetto di un ulteriore esame approfondito.

(5) Il 2 marzo 2012 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per garantire la stabilità finanziaria, il risanamento di bilancio e le azioni volte a promuovere la crescita (in linea con le conclusioni del Consiglio del 9 dicembre 2011 e a seguito dell'Analisi annuale della crescita della Commissione). Esso ha sottolineato la necessità di portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita, ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia, promuovere la crescita e la competitività, lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi e modernizzare la pubblica amministrazione.

(6) Il 2 marzo 2012, il Consiglio europeo ha inoltre invitato gli Stati membri che partecipano al patto Euro Plus a presentare i loro impegni in tempo utile perché possano essere inseriti nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.

(7) Il 13 aprile 2012, la Bulgaria ha presentato il suo programma di convergenza relativo al periodo 2012-2015 e il suo programma nazionale di riforma 2012. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente, onde tener conto dei reciproci collegamenti interni. A norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011 la Commissione ha anche svolto un esame approfondito per verificare se la Bulgaria presentasse squilibri macroeconomici. In tale esame approfondito[7], la Commissione ha concluso che la Bulgaria sta attraversando un periodo di squilibrio macroeconomico interno, anche se non grave.

(8) Secondo la prima notifica del 2012 dei dati sul disavanzo e sul debito della Bulgaria per gli anni 2008-2011 in vista dell'applicazione della procedura per i disavanzi eccessivi, nel 2011 il disavanzo pubblico risultava al di sotto del valore di riferimento previsto dal trattato, pari al 3% del PIL. Inoltre, secondo le previsioni della primavera 2012 della Commissione, il disavanzo pubblico dovrebbe rimanere al di sotto del parametro di riferimento del trattato per poi diminuire ulteriormente nel periodo oggetto delle previsioni. Pertanto, conformemente alle disposizioni del patto di stabilità e crescita, il 30 maggio la Commissione ha adottato una raccomandazione di decisione del Consiglio che abroga la decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 12, del trattato.

---

6 COM(2012) 68 final.

7 SWD(2012) 151 definitivo.

(9) Sulla base della valutazione del programma di convergenza del 2012, ai sensi del regolamento (CE) n. 1466/97, il Consiglio ritiene che lo scenario macroeconomico in base al quale sono state effettuate le proiezioni finanziarie del programma sia ottimistico per quanto riguarda il periodo 2012-2013, prevedendo una crescita annua dell'1,4% nel 2012 e del 2,5% nel 2013. Le previsioni di primavera 2012 della Commissione parlano di una crescita del PIL dello 0,5% per i 2012 e dell'1,9% per il 2013. Dopo la correzione del disavanzo eccessivo nel 2011, l'obiettivo della strategia di bilancio descritta nel programma è quello di raggiungere un saldo di bilancio prossimo al pareggio, in termini sia di saldo strutturale che di saldo nominale, entro la fine del periodo coperto dal programma. L'obiettivo di bilancio a medio termine, definito in termini strutturali, è stato leggermente rivisto, passando da un disavanzo dello 0,6% del PIL ad un disavanzo dello 0,5% del PIL. Il nuovo obiettivo di bilancio a medio termine riflette adeguatamente i requisiti del patto di stabilità e crescita. Sulla base del disavanzo strutturale (ricalcolato)[8], la Bulgaria prevede di raggiungere l'obiettivo di bilancio a medio termine entro il periodo di validità del programma. Tenendo conto delle misure discrezionali sul lato delle entrate, il tasso di crescita della spesa pubblica dovrebbe rispettare il parametro di riferimento per la spesa previsto dal patto di crescita e stabilità nel 2012-2014, ma non nel 2015. Gravi rischi pesano sul risanamento di bilancio programmato a causa di: i) entrate di bilancio minori, visto le ottimistiche previsioni macroeconomiche, e una struttura che sottende la crescita dell'economia meno vantaggiosa in termini di gettito fiscale e ii) inefficienze del settore pubblico, in particolare negli ambiti dell'istruzione e della sanità, che rischiano di generare significative pressioni sulla spesa. Il rapporto debito/PIL è inferiore al 60% del PIL e, secondo il programma, dovrebbe raggiungere un picco vicino al 20% del PIL nel 2012, per poi diminuire durante il periodo coperto dal programma. Vi è un notevole margine di azione per migliorare il rispetto delle norme fiscali e progressi in tale settore consentirebbero alla Bulgaria di sostenere maggiori spese a favore della crescita. Con una modifica alla legge finanziaria organica, è stato introdotto l'obbligo di mantenere il disavanzo di bilancio al di sotto del 2% e di limitare la spesa pubblica al 40% del PIL. Così facendo, viene rafforzato il carattere vincolante del quadro finanziario e migliorata la prevedibilità della programmazione del bilancio. Tuttavia, occorre ancora migliorare il contenuto del quadro di bilancio a medio termine e rafforzare la rendicontazione secondo il metodo di competenza.

(10) Il governo bulgaro ha compiuto considerevoli progressi su alcune delle misure di riforma delle pensioni, tra cui misure sull'età pensionabile sia degli uomini che delle donne e sulla durata della carriera dei militari e dei membri delle forze di polizia. Tuttavia, affrontare le inadeguatezze del sistema pensionistico rimane una sfida cruciale a medio termine. Le modifiche non prevedono misure che rendano l'età pensionabile prevista per legge uguale per uomini e donne, né riducono le possibilità di prepensionamento per i lavoratori dipendenti. Una sfida cruciale continua ad essere rappresentata dall'inclusione di chi non paga i contributi e dal rafforzamento dei controlli e dei criteri di assegnazione delle pensioni di invalidità.

(11) La Bulgaria ha il più alto tasso a livello UE di persone a rischio di grave deprivazione materiale, soprattutto anziani e bambini ed è necessario adottare misure globali in materia. La priorità dovrebbe essere data alle azioni in grado di rendere più efficaci i

[8] Saldo corretto per il ciclo al netto delle misure temporanee e una tantum , ricalcolato dai servizi della Commissione sulla base delle informazioni fornite nel programma secondo la metodologia concordata.

trasferimenti sociali. Solo la metà della popolazione rom economicamente attiva ha un impiego. La strategia nazionale per l'integrazione dei rom, adottata di recente, si prefigge di abbattere numerose barriere, ma per poter essere operativa nel periodo 2015-2020 deve essere sostenuta da un piano d'azione dettagliato.

(12) La crisi ha esercitato un impatto particolarmente forte sui lavoratori poco qualificati (che rappresentano quasi il 70% dei disoccupati) ed ha aumentato in misura significativa il tasso di disoccupazione giovanile. Inoltre, a partire dal 2009, l'aumento della disoccupazione di lunga durata è stato significativamente più rapido rispetto al resto dell'UE, fatto che rispecchia principalmente l'incremento dell'inadeguatezza delle qualifiche e degli squilibri geografici, visto che la maggior parte dei tagli di posti di lavoro hanno interessato i lavoratori poco qualificati. Sarebbe necessario intraprendere una revisione del sistema che fissa soglie minime per i contributi alla sicurezza sociale al fine di ridurre il lavoro nero e di garantire che i lavoratori poco qualificati non siano esclusi dal mercato del lavoro. Le misure che il governo ha adottato per congelare la spesa retributiva nel settore pubblico per il 2010-2012 hanno rappresentato una risposta pertinente e adeguata, che ha inoltre contribuito ad allineare il costo del lavoro alla produttività. Per affrontare in modo globale il problema dell'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro è stata varata un'iniziativa nazionale. I servizi pubblici dell'occupazione sono ancora di qualità piuttosto bassa e sarebbe opportuno intensificare le azioni di formazione destinate al personale, in particolare ai cosiddetti "mediatori rom". Sono necessarie ulteriori misure per migliorare i servizi relativi all'attivazione, alla ricerca di lavoro, all'adeguamento, alla riconversione e ai servizi personalizzati per i lavoratori poco qualificati.

(13) La Bulgaria è il paese dell'UE con il più alto tasso di studenti con capacità insoddisfacenti a livello di lettura, matematica e scienze (secondo PISA 2009), un dato che testimonia dell'esistenza di notevoli ostacoli strutturali che impediscono un'istruzione di qualità. I risultati scolastici insoddisfacenti dipendono dai bassi livelli di accesso all'istruzione dei gruppi svantaggiati, in particolare della popolazione rom, dall'insufficiente autonomia delle scuole, dalla mancanza di incentivi ad ottenere risultati migliori, dall'inadeguatezza del sistema nazionale di valutazione e dalla carente responsabilizzazione. Per quanto concerne l'istruzione superiore, i progressi rimangono limitati, anche se recentemente si sono registrati alcuni sforzi promettenti. È necessario che le previste modifiche alla legge sull'istruzione superiore siano adottate in via prioritaria, in quanto cruciali per la crescita, ed accompagnate da una *governance*, da una determinazione politica e da investimenti adeguati.

(14) La Bulgaria è caratterizzata da un livello basso di ricerca ed innovazione. È necessario aumentare gli investimenti in ricerca e innovazione per raggiungere l'obiettivo 2020 e va definita una strategia adeguata in materia di innovazione. Nel paese, la gestione del settore è frammentata. La Bulgaria deve potenziare la propria offerta universitaria e sviluppare una strategia in grado di coinvolgere gli istituti universitari nelle attività di innovazione. Attualmente, non esistono accordi che favoriscano la collaborazione tra le università e il settore privato e i finanziamenti dovrebbero essere assegnati in modo competitivo, meritocratico e trasparente. Permangono strozzature per le nuove imprese in fase di avvio e per le PMI innovative alla ricerca di finanziamenti bancari. Le garanzie e gli strumenti finanziari pubblici per le imprese giovani e innovative non sono sufficientemente efficaci e non aiutano le PMI a soddisfare le condizioni dei Fondi strutturali UE e reperire presso le banche i necessari cofinanziamenti.

(15) Attualmente, le capacità amministrative della Bulgaria non permettono un'adeguata gestione e manutenzione dei progetti di infrastrutture stradali, ferroviarie e idrauliche. Le riforme amministrative si sono soprattutto concentrate sulla riduzione del numero dei dipendenti pubblici, mentre i tentativi di ridurre le altre fonti di inefficienze sono stati limitati. L'utilizzo dei fondi UE rimane basso, nonostante negli ultimi due anni si siano registrati notevoli progressi. Ciò dipende principalmente dall'esistenza di procedure amministrative complesse e dalla difficoltà che le impresse incontrano a reperire fonti di cofinanziamento. È inoltre opportuno intervenire con decisione per migliorare l'ambiente imprenditoriale e il quadro normativo e per riuscire a consolidare le capacità amministrative del settore pubblico. L'attuazione dell'*e-government* è stata ripetutamente ritardata. Il sistema tributario bulgaro è caratterizzato da un tasso significativo di evasione fiscale e da livelli bassi di efficienza amministrativa. I costi amministrativi della raccolta fiscale sono elevati, così come sono elevati i costi in termini di tempo che le imprese sostengono per pagare i tributi.

(16) La nuova legislazione in materia di appalti pubblici rappresenta un importante passo in avanti verso l'istituzione di un sistema migliore di controllo, prevenzione e sanzione delle irregolarità. Tali sforzi dovrebbero essere completati agendo su due fronti: i) le sanzioni previste devono essere effettivamente applicate e ii) l'agenzia per gli appalti pubblici e l'agenzia nazionale di ispezione finanziaria dovrebbero essere dotate di poteri di intervento d'ufficio.

(17) Nonostante alcune riforme siano state avviate, la Bulgaria mantiene determinate restrizioni all'ingresso nei settori organizzati in rete, quali i trasporti ferroviari, le telecomunicazioni e l'energia. Il funzionamento dei mercati dell'energia all'ingrosso e al dettaglio rimane problematico. Tra gli aspetti che destano particolari preoccupazioni vi sono la mancanza di scambi di elettricità e gas e l'assenza di un mercato di compensazione funzionante e di tariffe regolamentate per i consumatori. Inoltre, la Bulgaria dovrebbe garantire l'indipendenza della regolamentazione del sistema di trasmissione. La Bulgaria è fortemente dipendente da un'unica via di approvvigionamento energetico e il suo mercato interno dell'energia non funziona adeguatamente, esponendo il paese al rischio di shock sul versante dell'approvvigionamento. Le misure esistenti volte ad affrontare il problema della dipendenza energetica devono essere migliorate. Sinora, la costruzione di una nuova infrastruttura per il gas è stata troppo lenta. Sebbene alcune riforme auspicabili siano state formalmente adottate e la percentuale dell'energia prodotta da fonti rinnovabili sia aumentata nel 2011, l'attuazione di tali riforme rimane insoddisfacente a causa del sistema degli appalti, del fatto che le politiche pubbliche siano subordinate ad interessi privati e della gestione insoddisfacente delle compagnie energetiche pubbliche.

(18) La Bulgaria ha assunto una serie di impegni nell'ambito del patto Euro Plus. Tali impegni, e l'attuazione degli impegni presentati nel 2011, riguardano il miglioramento della sostenibilità delle finanze pubbliche, la promozione dell'occupazione, lo stimolo della competitività del settore pubblico e il consolidamento della stabilità finanziaria. La Commissione ha valutato l'attuazione degli impegni del patto Euro Plus e nelle raccomandazioni si tiene conto dei risultati di tale valutazione.

(19) Nel contesto del Semestre europeo, la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Bulgaria valutando il programma di convergenza e il programma nazionale di riforma e presentando un esame approfondito. Essa ha tenuto conto non soltanto della pertinenza di tali programmi ai fini della sostenibilità della

politica di bilancio e della politica socioeconomica della Bulgaria, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti UE, alla luce della necessità di rafforzare la *governance* economica dell'Unione europea nel suo insieme, offrendo un contributo a livello UE per le future decisioni nazionali. Le raccomandazioni che essa propone nell'ambito del semestre europeo sono riportate nei successivi punti da 1 a 7.

(20) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza della Bulgaria e il suo parere[9] trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.

(21) Alla luce dei risultati dell'esame approfondito della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma della Bulgaria per il 2012 e il programma di convergenza della Bulgaria. Le sue raccomandazioni a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 confluiscono, in particolare, nelle raccomandazioni di cui ai punti 3 e 5;

RACCOMANDA che la Bulgaria adotti provvedimenti nel periodo 2012-2013 al fine di:

1. continuare ad attuare solide politiche di bilancio per raggiungere entro il 2012 l'obiettivo di bilancio a medio termine; adottare, a tal fine, la prevista strategia di bilancio, garantendo il rispetto dei parametri di riferimento relativi alla spesa; essere pronta ad adottare misure ulteriori in caso si verifichino i rischi evocati nello scenario di bilancio; intensificare gli sforzi di miglioramento della qualità della spesa pubblica, in particolare per quanto riguarda i settori dell'istruzione e della sanità e adottare una strategia globale di rispetto degli obblighi fiscali, volta a migliorare il gettito fiscale e a risolvere il problema dell'economia sommersa; migliorare ulteriormente i contenuti del quadro di bilancio di medio termine e la qualità del sistema di rendicontazione;

2. adottare provvedimenti per ridurre i rischi che pesano sulla sostenibilità e migliorare l'adeguatezza del sistema pensionistico, limitando l'accesso al prepensionamento e rendendo l'età pensionabile prevista dalla legge uguale per uomini e donne che abbiano versato i contributi nel corso di tutta la vita lavorativa; introdurre criteri e controlli più severi per l'assegnazione delle pensioni di invalidità;

3. accelerare l'attuazione dell'iniziativa nazionale a favore dell'occupazione giovanile; garantire che le soglie minime relative ai contributi previdenziali non scoraggino il lavoro dichiarato; consolidare gli sforzi per migliorare il rendimento dei servizi pubblici di collocamento; per alleviare la povertà, migliorare l'efficacia dei trasferimenti sociali, facilitare l'accesso a servizi sociali di qualità per bambini e anziani e attuare la strategia nazionale di inclusione dei rom;

4. accelerare la riforma degli atti giuridici pertinenti in materia di scuole e istruzione superiore e l'adozione di misure di accompagnamento, concentrandosi sull'aggiornamento dei programmi, sul miglioramento dell'offerta formativa destinata agli insegnanti e sull'accesso all'istruzione per i gruppi svantaggiati; migliorare l'accesso ai finanziamenti per le nuove imprese in fase di avvio e le PMI, in particolare per le imprese che svolgono attività innovative;

---

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

5. intensificare gli sforzi per migliorare la capacità amministrativa e le riforme, riducendo gli oneri burocratici e i costi del rispetto degli obblighi fiscali e della riscossione delle imposte e migliorando ulteriormente l'assorbimento dei fondi UE, soprattutto per quanto riguarda i trasporti stradali e ferroviari e la gestione delle risorse idriche; migliorare la qualità e l'indipendenza del sistema giudiziario e accelerare l'introduzione dell'*e-government*; consolidare le capacità delle amministrazioni pubbliche nei settori cruciali dei trasporti e delle autorità di regolamentazione;

6. garantire l'applicazione corretta della normativa in materia di appalti pubblici, rafforzare la prevenzione delle irregolarità ed applicare effettivamente le sanzioni previste dalla legge sugli appalti pubblici e dalla legge sul conflitto di interessi;

7. adottare provvedimenti per eliminare le barriere che ostacolano l'accesso al mercato, gli accordi che prevedono profitti garantiti e i meccanismi di controllo dei prezzi; assicurare l'indipendenza dei gestori dei sistemi di trasmissione e distribuzione, completare la progettazione del mercato, in particolare per quanto riguarda gli scambi energetici e i mercati di compensazione; migliorare le connessioni di gas ed energia elettrica, promuovere l'efficienza energetica e incrementare la capacità di affrontare le interruzioni nell'approvvigionamento.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente