COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 13.5.2015
COM(2015) 261 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2015 della Croazia

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

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2015 della Croazia

e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2015 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 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione di lanciare 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 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 decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore

[1] GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.
[2] GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.
[3] COM(2015) 261.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

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 Croazia e ha formulato il suo parere sul programma di convergenza aggiornato della Croazia 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 Croazia è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito.

(5) Il 18 dicembre 2014 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per il rilancio degli investimenti, l'accelerazione delle riforme strutturali e il proseguimento di un risanamento di bilancio responsabile e propizio alla crescita.

(6) Il 26 febbraio 2015 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese 2015 relativa alla Croazia[7], nella quale valuta i progressi compiuti dalla Croazia nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate l'8 luglio 2014. La relazione per paese comprende 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 Croazia presenta squilibri macroeconomici eccessivi che richiedono un'azione politica decisa e un monitoraggio specifico. In particolare, in un contesto di crescita fiacca, di rinvii nella ristrutturazione delle imprese e di situazione occupazionale disastrosa, sono notevolmente aumentati i rischi connessi alla scarsa competitività, alle ingenti passività con l'estero e all'aumento del debito pubblico, associati a una *governance* carente del settore pubblico.

(7) Nel marzo del 2015, in seguito alla pubblicazione della relazione per paese, le autorità croate hanno avviato un dialogo con i servizi della Commissione sulle riforme più urgenti per risolvere gli squilibri macroeconomici eccessivi. Le autorità hanno partecipato al dialogo in modo costruttivo e hanno annunciato diverse misure importanti, fra cui la riduzione degli oneri parafiscali nel 2016 e nel 2017, la razionalizzazione del sistema di agenzie di Stato e delle unità regionali dell'amministrazione statale centrale, l'incentivazione alle fusioni su base volontaria degli enti delle autonomie locali, la riduzione dell'incertezza del diritto e il rafforzamento della Corte dei conti. Sono stati illustrati con maggiore dettaglio i piani di riforma per diversi altri settori, come la riduzione degli oneri amministrativi che gravano sulle imprese e il miglioramento della *governance* delle imprese di proprietà statale. Tuttavia, il livello di ambizione resta al di sotto delle aspettative in diversi campi, in particolare per quanto riguarda l'irrigidimento delle norme sul prepensionamento nonché la pubblicazione e l'attuazione dei risultati della revisione della spesa, anche se sono state presentate alcune misure supplementari intese a colmare parzialmente le lacune.

(8) La Croazia è attualmente soggetta al braccio correttivo del patto di stabilità e crescita. Nel suo programma di convergenza 2015, il governo prevede di correggere

---

5 COM(2014) 902.
6 COM(2014) 904.
7 SWD(2015) 30 final.

il disavanzo eccessivo entro il 2017, il che non in è linea con la scadenza del 2016 raccomandata dal Consiglio. Il governo prevede inoltre di ridurre gradualmente il disavanzo nominale al 5,0% del PIL nel 2015 e al 3,9% nel 2016, per scendere al 2,7% del PIL nel 2017. Secondo il programma di convergenza, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe crescere fino al 92,5% nel 2017 per stabilizzarsi intorno al 92,4% nel 2018. Lo scenario macroeconomico alla base di queste proiezioni di bilancio sembra alquanto favorevole, considerato che la crescita è paragonabile, mentre lo sforzo sottostante di risanamento indicato nel programma è superiore a quello prospettato nelle previsioni della Commissione. Sono precisate solo in parte le misure a sostegno degli obiettivi di disavanzo nominale programmati a partire dal 2015. Sulla base delle previsioni di primavera 2015 della Commissione, non si prevede una correzione tempestiva e durevole del disavanzo eccessivo entro il 2016. Sulla base dell'entità delle misure discrezionali adottate, lo sforzo di bilancio nel 2014 era coerente con quanto raccomandato dal Consiglio, come anche in termini cumulativi per il 2014 e il 2015, nonostante la riduzione prevista nel 2015. Tuttavia la variazione (corretta) del saldo strutturale per il periodo 2014-2015 si situa al di sotto del valore raccomandato. Nel 2016 lo sforzo di bilancio è inferiore a quanto raccomandato dal Consiglio. Saranno pertanto necessarie ulteriori misure strutturali. In base alla sua valutazione del programma di convergenza e tenuto conto delle previsioni di primavera 2015 della Commissione, il Consiglio ravvisa il rischio che la Croazia non rispetti le disposizioni del patto di stabilità e crescita.

(9) Il 23 aprile 2015 la Croazia ha presentato il programma nazionale di riforma 2015 e il programma di convergenza 2015. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.

(10) Attualmente la Croazia procede a una revisione della spesa, puntando all'efficienza, in particolare negli esborsi per retribuzioni, previdenza sociale e diverse indennità, e all'apertura di un margine di bilancio sufficiente per dare priorità alle spese e agli investimenti propizi alla crescita. Le entrate della Croazia provenienti dalle imposte patrimoniali ricorrenti in proporzione del PIL sono fra le più basse nell'UE. Lo scorso anno sono state prese iniziative per migliorare il rispetto dell'obbligo tributario, tra le quali misure intese a contrastare le frodi all'IVA, e ora è il momento di passare all'azione. Il quadro di bilancio della Croazia è stato rafforzato dalle riforme recenti, ma permangono sfide notevoli. Le carenze in materia di controllo effettivo della spesa e di applicazione sistematica dei vincoli finanziari si ripercuotono negativamente sulla definizione della politica di bilancio e sui risultati degli audit. Il rapido aumento del debito pubblico richiede un approccio molto più attivo alla gestione dello stesso.

(11) Il sistema pensionistico patisce di un numero importante di prepensionati, di un regime eccessivamente generoso di prepensionamento per alcune professioni nonché di numerosi regimi pensionistici speciali. L'uscita anticipata dal mercato del lavoro è agevolata da riduzioni proporzionalmente modeste delle pensioni o da nessuna riduzione per alcuni lavoratori. Anche il divario fra l'età minima di pensionamento anticipato e quella legale è grande rispetto alla media dell'UE, che è inferiore a tre anni. Inoltre il sistema è altamente frammentario, il che si ripercuote sulla capacità di spesa per le pensioni ordinarie. Ne consegue che, nonostante una spesa analoga, il rapporto tra pensioni e salari è inferiore a quello della maggior parte degli Stati membri. Per quanto riguarda il settore della sanità, i ricorrenti arretrati continuano a costituire rischi di bilancio. Sono state varate misure intese a razionalizzare il finanziamento degli ospedali ma esistono rischi legati all'attuazione.

L'incremento di bilancio del 10% copre solo parzialmente il fabbisogno finanziario, sarà necessario realizzare ulteriori risparmi in termini di efficienza per garantire l'eliminazione integrale degli arretrati entro il 2017.

(12) Il limitato aggiustamento salariale nel periodo successivo alla crisi ha ampliato l'impatto negativo sull'occupazione. L'ampia analisi della determinazione delle retribuzioni e delle prassi di fissazione dei salari portata a termine nel 2014 ha rivelato che il sistema non ha la flessibilità per adattarsi alle variazioni dell'ambiente macroeconomico. Le debolezze riguardano in particolare le ampie disparità fra i settori pubblico e privato, comprese le imprese di proprietà statale, l'estensione dei contratti collettivi alle parti non firmatarie e le difficoltà legate alla cessazione dei contratti obsoleti. L'analisi deve essere seguita da un'azione politica concreta. È altrettanto importante monitorare gli effetti della riforma del mercato del lavoro realizzata nel 2013-2014.

(13) La forza lavoro patisce del rapido invecchiamento della popolazione e di un basso tasso di occupazione, in particolare fra i giovani e i lavoratori che hanno superato l'età di 50 anni. Nonostante l'ampliamento delle politiche e l'incremento della spesa per un mercato del lavoro attivo, gli effetti restano insufficienti per disoccupati di lunga durata, lavoratori più anziani e giovani disoccupati e non iscritti a corsi di istruzione o di formazione. Il tasso di educazione terziaria è uno dei più bassi dell'UE. Lo squilibrio di competenze e le carenze del sistema educativo e formativo fungono da deterrenti alla partecipazione all'istruzione superiore. Le dimensioni dell'economia informale continuano a costituire una sfida persistente e determinano un'incidenza importante del lavoro non dichiarato. Le misure identificate dalla Commissione di contrasto del lavoro sommerso alla fine del 2014 devono ora essere attuate. Esistono attualmente oltre 80 diversi regimi e programmi sociali. È stata avviata l'unificazione delle prestazioni, ma nel 2015 sono necessari ulteriori sforzi di riforma per migliorarne la copertura e l'adeguatezza.

(14) La distribuzione delle competenze fra i livelli nazionale e locale è complessa e frammentata, il che mina alla base la gestione delle finanze pubbliche e l'efficienza della spesa pubblica. L'attuale attribuzione delle funzioni politiche e le carenze amministrative delle autorità locali incidono direttamente su numerosi settori, come la riscossione delle imposte, l'erogazione delle prestazioni sociali, la gestione dei Fondi strutturali e d'investimento europei, le gare d'appalto e l'erogazione dei servizi pubblici. Come misura di breve termine, le autorità intendono adottare meccanismi in grado di promuovere le fusioni su base volontaria o il coordinamento tra gli enti delle autonomie locali. A livello di amministrazione centrale la riforma e la razionalizzazione del sistema delle agenzie di Stato è stata portata avanti sulla base dell'analisi completata nel 2014.

(15) Il contesto imprenditoriale croato patisce di importanti lacune istituzionali, tra cui l'instabilità normativa, lo scarso controllo sulla qualità della legislazione, gli elevati costi di conformità, le pratiche discriminatorie e gli ostacoli eccessivi ai prestatori di servizi, gli elevati oneri amministrativi, una moltitudine di oneri parafiscali, una scarsa trasparenza e prevedibilità del funzionamento degli organi amministrativi, in particolare a livello locale, lo sviluppo disomogeneo dei canali di comunicazione elettronica e la lunghezza dei procedimenti giudiziari, specialmente nei tribunali di commercio, in cui è necessario ammodernare la gestione delle cause. La nuova strategia contro la corruzione non è sufficientemente precisa né dettagliata; a queste carenze dovrebbe rimediare un piano d'azione di attuazione della strategia.

(16) La vigilanza sulle imprese pubbliche è incompleta per quanto riguarda le imprese stabilite a livello locale e le controllate delle grandi imprese pubbliche. Le autorità intendono ridurre il numero di imprese "strategiche" e accelerare il piano di privatizzazione. È necessario compiere ulteriori progressi sulla qualità della *governance*, anche per quanto attiene al rafforzamento e all'armonizzazione della vigilanza sulle diverse imprese di proprietà statale. La nomina dei membri dei consigli di amministrazione non è trasparente e i requisiti di competenza sono relativamente deboli, il che ostacola la sana gestione del patrimonio pubblico.

(17) L'adozione di un regime efficiente e trasparente di salvataggio precoce e di insolvenza è una condizione essenziale per ridurre la notevole pressione alla riduzione dell'indebitamento che grava sulle imprese croate e per promuovere una cultura della ristrutturazione precoce e della "seconda possibilità". Una valutazione della legislazione pre-insolvenza mostra che l'efficienza *ex ante* dell'attuale quadro di riferimento giuridico è fra le più basse dell'UE. È stata avviata una riforma del regime di insolvenza, la cui adozione parlamentare è prevista nella prima metà del 2015. La Banca croata per la ricostruzione e lo sviluppo potrebbe avere un ruolo fondamentale nella ripresa del paese. Essa è direttamente esposta al rischio di credito, il che può incidere sulle finanze pubbliche. È importante che la Banca sia posta sotto vigilanza prudenziale con un forte governo societario. Vi sono inoltre margini per migliorare la struttura e la trasparenza del suo assetto di responsabilità gestionale. In seguito all'emergenza del rischio di cambio e del rischio di credito dovuto ai cambi, è necessaria una soluzione a lungo termine proporzionale ed equa, che abbia una robusta base giuridica e sia incentrata sull'aiuto ai debitori più in difficoltà.

(18) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Croazia, che ha pubblicato nella relazione per paese 2015. 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. Le raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 6.

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

(20) Alla luce dell'esame approfondito 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 da 1 a 6,

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

1. garantire una correzione duratura del disavanzo eccessivo entro il 2016, adottando le misure necessarie nel 2015 e rafforzando la strategia di bilancio per il 2016; pubblicare e attuare i risultati della revisione della spesa; migliorare il controllo sulla

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

spesa a livello centrale e locale, in particolare attraverso un meccanismo sanzionatorio per i soggetti che sforano i limiti di bilancio; adottare la legge sulla responsabilità di bilancio e rafforzare le capacità e il ruolo della Corte dei conti; introdurre un'imposta patrimoniale ricorrente e migliorare il rispetto dell'IVA; rafforzare la gestione del debito pubblico, in particolare pubblicando con cadenza annuale una strategia di gestione dello stesso e garantendo risorse adeguate;

2. scoraggiare il prepensionamento penalizzando maggiormente l'uscita anticipata dal mercato del lavoro; migliorare l'adeguatezza e l'efficienza della spesa pensionistica restringendo la definizione di professioni gravose e pericolose; affrontare i rischi di bilancio della sanità;

3. rimediare alle carenze del quadro di determinazione dei salari, in consultazione con le parti sociali e conformemente alle prassi nazionali, per promuovere l'allineamento delle retribuzioni alla produttività e alle condizioni macroeconomiche; rafforzare gli incentivi ai disoccupati e agli inattivi affinché cerchino un'occupazione retribuita; sulla base del riesame del 2014, riformare il sistema di previdenza sociale e risanare ulteriormente le prestazioni sociali mirandole meglio ed eliminando le sovrapposizioni;

4. ridurre la portata della frammentazione e delle sovrapposizioni fra i livelli amministrativi centrale e locale presentando un nuovo modello di distribuzione funzionale delle competenze e razionalizzando il sistema delle agenzie di Stato; aumentare la trasparenza e la responsabilità del settore delle imprese pubbliche, in particolare per quanto riguarda le nomine dei dirigenti e i requisiti di competenza; anticipare la quotazione in borsa dei pacchetti azionari di minoranza delle imprese pubbliche e le privatizzazioni;

5. ridurre significativamente gli oneri parafiscali ed eliminare gli ostacoli eccessivi per i prestatori di servizi; identificare e attuare misure volte a migliorare l'efficienza e la qualità del sistema giudiziario, in particolare dei tribunali di commercio;

6. rafforzare il quadro di pre-insolvenza e il regime di insolvenza per le imprese, per agevolare la ristrutturazione del debito e adottare una procedura d'insolvenza personale; rafforzare la capacità del settore finanziario di sostenere la ripresa tenendo conto delle sfide derivanti dai prestiti societari in sofferenza e dai mutui ipotecari in valuta estera, nonché dalle pratiche gestionali deboli in talune istituzioni.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente