



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 7.6.2011  
SEC(2011) 816 definitivo

Raccomandazione di

**RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

**sul programma nazionale di riforma 2011 della Slovenia**

**e che formula un parere del Consiglio**

**sul programma di stabilità aggiornato della Slovenia, 2011-2014**

{SEC(2011) 732 definitivo}

Raccomandazione di

## **RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

**sul programma nazionale di riforma 2011 della Slovenia**

**e che formula un parere del Consiglio**

**sul programma di stabilità aggiornato della Slovenia, 2011-2014**

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<sup>1</sup>, in particolare l'articolo 5, paragrafo 3,

vista la raccomandazione della Commissione europea<sup>2</sup>,

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 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 Consiglio ha adottato il 13 luglio 2010 una raccomandazione sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (per il periodo 2010-2014) e il 21 ottobre 2010 una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione<sup>3</sup>, che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle proprie politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

---

<sup>1</sup> GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

<sup>2</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

<sup>3</sup> Mantenuti per il 2011 mediante decisione 2011/308/UE del Consiglio del 19 maggio 2011.

- (3) Il 12 gennaio 2011 la Commissione ha adottato la prima analisi annuale della crescita, che segna l'inizio di un nuovo ciclo di governance economica nell'UE e del primo semestre europeo di coordinamento integrato ed ex-ante delle politiche, che si fonda sulla strategia Europa 2020.
- (4) Il 25 marzo 2011 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per il risanamento finanziario e le riforme strutturali (in linea con le conclusioni del Consiglio del 15 febbraio e del 7 marzo 2011 e in seguito all'analisi annuale della crescita della Commissione). Il Consiglio europeo ha rilevato che occorre attribuire priorità al ripristino di bilanci sani e alla sostenibilità dei conti pubblici, alla riduzione della disoccupazione attraverso riforme del mercato del lavoro e a nuovi sforzi intesi ad aumentare la crescita. Esso ha invitato gli Stati membri a tradurre tali priorità in misure concrete che saranno inserite nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.
- (5) Il 25 marzo 2011 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.
- (6) Il 18 e 19 aprile 2011 la Slovenia ha presentato il programma di stabilità aggiornato 2011, relativo al periodo 2010-2014, e il programma nazionale di riforma 2011. Onde tener conto di eventuali correlazioni, i due programmi sono stati valutati contemporaneamente.
- (7) Negli anni che hanno preceduto la crisi, la Slovenia ha beneficiato di una rapida crescita economica, alimentata da forti esportazioni e investimenti. Tuttavia, il paese è stato duramente colpito dalla crisi e ha perso quasi il 10% del PIL nel periodo 2008-2010, in controtendenza rispetto al precedente processo di recupero. L'azione congiunta degli stabilizzatori automatici, delle misure di stimolo e delle forti dinamiche intrinseche alla spesa ha fatto lievitare il disavanzo pubblico, che è passato dall'1,8% del PIL nel 2008 al 6,0% del PIL nel 2009 (con, rispettivamente, un livello di debito lordo del 21,9% e del 35,2% del PIL). Il mercato del lavoro ha reagito con notevole ritardo e l'occupazione continua a seguire una tendenza al ribasso. Sebbene il tasso di disoccupazione rimanga inferiore alla media dell'UE, esso ha tuttavia registrato un deciso aumento rispetto ai livelli precedenti la crisi, passando dal 4,4% al 7,3% nel 2010. Finora la ripresa economica è stata piuttosto lenta e si prevede un'accelerazione solo nel 2012, con una crescita stimata al 2,5% del PIL.
- (8) Avendo valutato il programma di stabilità aggiornato ai sensi del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, il Consiglio ritiene che lo scenario macroeconomico sul quale si fondano le proiezioni di bilancio del programma siano plausibili per il breve periodo e invece troppo ottimistiche verso la fine del periodo di programmazione. A partire dal 5,6% del PIL nel 2010, il programma prevede di portare il disavanzo delle amministrazioni pubbliche al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL entro il 2013, attraverso un ampio contenimento della spesa primaria. Dopo la correzione del disavanzo eccessivo, il programma prevede progressi modesti verso il conseguimento, senza però ottenerlo, dell'obiettivo di medio termine di una posizione di bilancio in equilibrio in termini strutturali. Anche se l'obiettivo di medio termine è fissato a un livello più ambizioso rispetto al programma precedente, in questa fase non lo si può ritenere adeguato in quanto non è chiaro se possa garantire progressi sufficientemente

rapidi verso la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. Si prevede che lo sforzo annuale medio di bilancio per il periodo 2011-2013, calcolato dai servizi della Commissione sulla base delle informazioni contenute nel programma secondo la metodologia concordata, si attesti intorno a 0,5 punti percentuali del PIL, al di sotto della soglia raccomandata dal Consiglio. Inoltre, i dati del disavanzo e del debito potrebbero essere inferiori alle attese. Dovrebbero essere adottate ulteriori misure nell'ambito di un bilancio suppletivo in modo da poter raggiungere l'obiettivo di disavanzo per il 2011. Dopo il 2011 il programma non specifica misure dirette a contenere la spesa e non si può escludere la possibilità di ulteriori operazioni di salvataggio finanziario con un impatto sul disavanzo e sul debito.

- (9) Mentre il disavanzo delle amministrazioni pubbliche si è ridotto dopo il picco registrato nel 2009, per la Slovenia la sfida fondamentale è legata all'ulteriore risanamento volto alla correzione del disavanzo eccessivo entro il 2013 e poi al conseguimento dell'obiettivo di medio termine. In linea con la strategia di risanamento portata avanti negli ultimi anni, gli ulteriori risparmi sulla spesa previsti nel programma di stabilità per il periodo 2011-2014 colpiscono soprattutto i salari dei dipendenti pubblici, i trasferimenti sociali (pensioni incluse) e gli investimenti pubblici. Tuttavia, il programma di stabilità non offre informazioni dettagliate sulle misure previste al di là del 2011. Per raggiungere l'obiettivo di disavanzo per il 2011, il ricorso a ulteriori misure correttive appare necessario. La credibilità della strategia di risanamento a medio termine trarrebbe giovamento dall'adozione di misure strutturali volte a contenere la spesa – più che dal ricorso ad interventi temporanei quali quelli che hanno caratterizzato i recenti sforzi di risanamento – e da un quadro di bilancio a medio termine più vincolante. Il programma di stabilità conferma l'introduzione di una norma riguardante la spesa, sebbene debbano ancora essere elaborate disposizioni essenziali, ad esempio sulla definizione di inadempimento. Infine, un'efficienza della spesa relativamente bassa, ad esempio nell'assistenza sanitaria e nell'istruzione, implica che in Slovenia esistano ulteriori margini per procedere a un risanamento basato sulla spesa che non comprometta la qualità dei servizi pubblici. Il programma di stabilità annuncia iniziative per razionalizzare i servizi pubblici, i trasferimenti e i sussidi, nonché l'introduzione di un sistema di appalti pubblici unificato, ma alcune di queste iniziative non risultano sufficientemente dettagliate.
- (10) L'impatto di bilancio a lungo termine dell'invecchiamento della popolazione slovena è decisamente superiore alla media UE. Inoltre, i tassi di partecipazione e di occupazione per i lavoratori più anziani sono molto bassi (36,5% e 35% rispetto alle medie dell'UE, rispettivamente del 49,7% e del 46,3%) soprattutto a causa della bassa età pensionabile e dell'insufficienza degli incentivi a favore dell'invecchiamento attivo. Il Parlamento ha recentemente adottato una riforma pensionistica per incrementare l'età pensionabile pur preservando l'adeguatezza delle pensioni. Secondo il programma di stabilità, ciò contribuirebbe a stabilizzare la spesa connessa all'invecchiamento della popolazione fino al 2030 e costituirebbe quindi un importante primo passo per affrontare la sostenibilità del sistema pensionistico. La riforma è stata oggetto di un referendum il 5 giugno 2011 ed è stata respinta. La sostenibilità del sistema pensionistico continua ad essere un problema per il quale sarà necessario trovare altre soluzioni.

- (11) Il mercato del lavoro è relativamente segmentato tra diverse forme di contratti: i lavoratori con contratti a tempo indeterminato godono di una forte tutela rispetto a quelli assunti a tempo determinato. La quota di giovani lavoratori di età compresa tra i 15 e i 24 anni assunti con contratti temporanei è la più elevata dell'UE (67% nel 2009) e il passaggio dall'impiego temporaneo a quello a tempo indeterminato sembra essere relativamente difficile. I precedenti tentativi di porre rimedio a questa situazione si sono rivelati insufficienti. Il governo intende negoziare con le parti sociali una revisione del codice del lavoro, al fine di allineare diritti e obblighi previsti dai diversi tipi di contratti di lavoro. Inoltre, il "lavoro per studenti" rappresenta un mercato del lavoro parallelo di dimensioni importanti, per la maggior parte deregolamentato e vantaggioso sotto il profilo fiscale. Questo problema, pur rilevante, non figura nel programma nazionale di riforma.
- (12) I problemi strutturali del mercato del lavoro sloveno sono causati, oltre che dalla segmentazione, dallo squilibrio tra le esigenze del mercato del lavoro e le qualifiche professionali: questo fatto è riconosciuto nel programma nazionale di riforma. Quest'ultimo prevede massicci investimenti nella formazione al fine di migliorare le qualifiche e l'occupabilità. Esso delinea piani intesi a migliorare ulteriormente il passaggio dal mondo dell'istruzione a quello del lavoro, prestando particolare attenzione a fornire servizi di orientamento sulle carriere all'interno di tutto il sistema educativo. Prevede inoltre di modernizzare i servizi all'occupazione con l'obiettivo di far coincidere maggiormente l'offerta di qualifiche con i bisogni del mercato del lavoro. L'attuazione efficace di tali riforme richiederebbe, tuttavia, di migliorare il sistema che consente di individuare tempestivamente le esigenze del mercato del lavoro, sia quelle attuali che quelle previste.
- (13) La crisi sta incidendo in seconda battuta sul portafoglio prestiti e l'aumento della quota dei prestiti in sofferenza ha aggravato la riduzione di valore delle attività delle banche e fatto lievitare i costi di accantonamento. Una mossa cruciale è stata la ricapitalizzazione delle due principali banche pubbliche. Il governo ha inoltre proposto misure per accelerare il recupero dei crediti e incentivare le attività produttive, cosa che potrebbe non essere sufficiente a ripristinare il flusso di credito verso l'economia reale: potrebbe quindi essere necessario intervenire ulteriormente.
- (14) Alcuni segmenti del settore dei servizi sono al riparo dalle pressioni concorrenziali e sono caratterizzati da forti ricarichi e da un elevato livello di concentrazione, due elementi che contribuiscono ad aumentare i costi in tutto il sistema economico. Insieme all'elevata partecipazione statale nell'economia, ciò contribuisce a mantenere basso il livello degli investimenti diretti esteri, che potrebbero invece risultare potenzialmente positivi. La Slovenia prevede di accelerare l'attuazione della "direttiva servizi" dopo un susseguirsi di sensibili ritardi. Inoltre, prevede di rendere completamente indipendente l'ufficio per la tutela della concorrenza e di individuare partecipazioni statali che possono essere messe in vendita. Questi progetti non sono descritti in dettaglio e la loro attuazione presenta dei rischi.
- (15) Nonostante la Slovenia abbia sottoscritto il patto Euro Plus e benché il programma nazionale di riforma sloveno evidenzii possibili impegni e obiettivi nelle quattro aree del patto (promuovere la competitività e l'occupazione, contribuire alla sostenibilità della finanze pubbliche e rafforzare la stabilità finanziaria), al 7 giugno la Commissione non ha ancora ricevuto notifica di alcun impegno preciso a riguardo.

- (16) La Commissione ha valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma<sup>4</sup>. Ha tenuto conto della loro importanza per la sostenibilità delle politiche socioeconomiche e di bilancio in Slovenia, e della loro conformità con la normativa e gli orientamenti UE, considerata la necessità di rafforzare la governance economica globale dell'Unione europea attraverso indicazioni di base fornite dall'UE per le future decisioni da prendere a livello nazionale. Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che per conseguire l'obiettivo fissato nel programma di stabilità in materia di disavanzo per il 2011, sia necessaria l'adozione di ulteriori misure. Oltre il 2011 vi sono rischi notevoli per gli obiettivi di disavanzo e di debito in quanto il programma di stabilità non specifica misure sostenibili dirette a contenere la spesa. Il programma nazionale di riforma contiene misure per sanare il settore finanziario, ma queste potrebbero non risultare sufficientemente ambiziose. La valutazione indica inoltre che è necessario rafforzare le fonti di crescita interne, in particolare aumentando la partecipazione al mercato del lavoro dei giovani e dei lavoratori più anziani, riducendo la segmentazione del mercato del lavoro ed eliminando l'inadeguatezza delle qualifiche professionali. Per concludere, è necessario rafforzare la competitività e creare nuove opportunità di investimento e crescita nel settore dei servizi e nelle industrie di rete.
- (17) Alla luce della valutazione che precede e tenuto conto della raccomandazione del Consiglio del 2 dicembre 2009 a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità aggiornato della Slovenia per il 2011; il suo parere<sup>5</sup> trova riscontro, in particolare, nelle raccomandazioni di cui ai successivi punti 1 e 2. Tenuto conto delle conclusioni del Consiglio europeo del 25 marzo 2011, il Consiglio ha altresì esaminato il programma nazionale di riforma della Slovenia,

RACCOMANDA che la Slovenia adotti provvedimenti nel periodo 2011-2012 al fine di:

- (1) raggiungere l'obiettivo di disavanzo per il 2011, sostenere con misure concrete il raggiungimento dell'obiettivo di disavanzo per il 2012 e attuare con rigore il risanamento necessario, preparandosi ad adottare ulteriori misure onde prevenire eventuali scostamenti; sostenere il processo di aggiustamento necessario nel periodo di riferimento del programma per raggiungere un adeguato obiettivo a medio termine attraverso misure strutturali volte a contenere la spesa e affrontare le inefficienze rilevate grazie a un quadro di bilancio più vincolante a medio termine;
- (2) adottare misure volte a garantire la sostenibilità a lungo termine del sistema pensionistico, pur preservando l'adeguatezza delle pensioni; aumentare il tasso di occupazione dei lavoratori più anziani introducendo degli incentivi perché scelgano di andare in pensione più tardi e sviluppando ulteriori politiche attive per il mercato del lavoro e azioni per l'istruzione e la formazione permanente;
- (3) intraprendere ulteriori azioni per garantire il riconoscimento delle perdite derivanti da prestiti e provvedere a una pulizia dei bilanci in tutto il settore bancario;

---

<sup>4</sup> SEC(2011) 732.

<sup>5</sup> Previsto all'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97.

- (4) adottare misure, di concerto con le parti sociali e in base alle pratiche nazionali, al fine di ridurre le asimmetrie in materia di diritti e obblighi garantiti da contratti a tempo indeterminato e a tempo determinato; rinnovare gli sforzi per affrontare i problemi del mercato del lavoro parallelo creato dal “lavoro per studenti”;
- (5) istituire un sistema di previsione delle qualifiche e delle competenze necessarie per ottenere un mercato del lavoro più reattivo; valutare l’efficacia dei servizi pubblici di collocamento, in particolare riguardo ai servizi di orientamento professionale e consulenza, onde far meglio coincidere le competenze disponibili con le esigenze del mercato del lavoro;
- (6) razionalizzare le professioni regolamentate e migliorare le capacità amministrative dell’ufficio per la tutela della concorrenza, in modo da valorizzare il contesto imprenditoriale e attrarre investimenti.

Fatto a Bruxelles,

*Per il Consiglio  
Il presidente*