



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 6 luglio 2012
(OR. en)**

11245/12

**UEM 203
ECOFIN 577
SOC 554
COMPET 422
ENV 518
EDUC 195
RECH 258
ENER 287**

ATTI LEGISLATIVI ED ALTRI STRUMENTI

Oggetto: 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

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

del

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 economiche¹, 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 macroeconomici², in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

vista la raccomandazione della Commissione europea,

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 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 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'occupazione¹, che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati 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 raccomandazione² 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. Il 14 febbraio 2012 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta, in cui annoverava la Bulgaria tra gli Stati membri che avrebbero fatto oggetto di un'analisi approfondita.

¹ Mantenuta per il 2012 dalla decisione 2012/238/UE, del 26 aprile 2012, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (GU L 119 del 4.5.2012, pag. 47).

² GU C 209 del 15.7.2011, pag. 5.

- (5) Il 1° dicembre 2011 il Consiglio ha adottato conclusioni che invitavano il comitato per la protezione sociale, di concerto con il comitato per l'occupazione e altri comitati, a presentare le sue opinioni sulle azioni raccomandate nell'ambito del ciclo politico di Europa 2020. Tali opinioni sono incluse nel parere del comitato per l'occupazione.
- (6) Il Parlamento europeo è stato debitamente coinvolto nel semestre europeo ai sensi del regolamento (CE) n. 1466/97 e il 15 febbraio 2012 ha adottato una risoluzione sull'occupazione e gli aspetti sociali nell'analisi annuale della crescita 2012 e una risoluzione sul contributo all'analisi annuale della crescita per il 2012.
- (7) Il 2 marzo 2012 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per garantire la stabilità finanziaria, il risanamento di bilancio e le azioni a favore della crescita (in linea con le conclusioni del Consiglio del 9 dicembre 2011 e a seguito dell'analisi annuale della crescita per il 2012 della Commissione). Esso ha sottolineato la necessità di portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita, di ripristinare normali condizioni per l'erogazione di prestiti all'economia, di promuovere la crescita e la competitività, di contrastare la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi e di modernizzare la pubblica amministrazione.
- (8) 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 rispettivi programmi nazionali di riforma.

- (9) Il 12 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 delle loro correlazioni. La Commissione ha anche valutato, nell'ambito di un esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011, se la Bulgaria presentasse squilibri macroeconomici. Nel suo esame approfondito la Commissione ha concluso che la Bulgaria sta attraversando un periodo di squilibrio macroeconomico interno, seppure non grave.
- (10) Secondo la prima notifica del 2012 della Bulgaria relativa ai dati sul disavanzo e sul debito 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 del 3% del PIL previsto dal trattato. Inoltre, secondo le previsioni della primavera 2012 dei servizi 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, in linea con le disposizioni del patto di stabilità e crescita, il 30 maggio 2012 la Commissione ha adottato una raccomandazione di decisione del Consiglio^{1*} che abroga la decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 12, del trattato.

¹ La conseguente decisione del Consiglio 2012/.../UE è stata adottata il ... (GU L ...).
* GU: si prega di inserire la data di adozione e i riferimenti di pubblicazione della decisione.

(11) Sulla base della valutazione del programma di convergenza a norma del regolamento (CE) n. 1466/97, il Consiglio ritiene che, rispetto alle previsioni di primavera 2012 dei servizi della Commissione, lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni finanziarie nel programma di convergenza sia ottimistico per il periodo 2012-2013, prevedendo una crescita annua dell'1,4% nel 2012 e del 2,5% nel 2013. Le previsioni di primavera 2012 dei servizi della Commissione parlano di una crescita del PIL dello 0,5% per il 2012 e dell'1,9% per il 2013. Dopo la correzione del disavanzo eccessivo nel 2011, l'obiettivo della strategia di bilancio delineata 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 (OMT), 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 OMT riflette adeguatamente i requisiti del patto di stabilità e crescita. Sulla base del saldo strutturale di bilancio (ricalcolato)¹, la Bulgaria prevede di raggiungere l'OMT nel corso del periodo coperto dal programma di convergenza.

¹ 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.

Il tasso di crescita della spesa pubblica, tenendo conto delle misure discrezionali sul lato delle entrate, rispetterebbe il parametro di riferimento per la spesa previsto dal patto di crescita e stabilità nel periodo 2012-2014, ma non nel 2015. Una serie di rischi pesa sul risanamento di bilancio programmato a causa di i) entrate di bilancio minori, viste 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 con riguardo ai ritardi nella sanità, che possono comportare significative pressioni sulla spesa. Il rapporto debito/PIL è inferiore al 60% del PIL e, secondo il programma di convergenza, 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, in tal modo rafforzando il carattere vincolante del quadro finanziario e migliorando 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, anche migliorando la qualità e la puntualità della rendicontazione da parte delle imprese pubbliche e dei governi sub-nazionali.

- (12) Il governo 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 effettivamente 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.
- (13) La Bulgaria ha il più alto tasso nell'Unione di persone a rischio di grave deprivazione materiale, soprattutto anziani e bambini. Sono necessarie ampie misure. La priorità dovrebbe essere data alle azioni volte a rendere più efficaci i trasferimenti sociali. Solo la metà della popolazione Rom economicamente attiva ha un impiego. La strategia nazionale di integrazione dei Rom, adottata di recente, si prefigge di abbattere numerose barriere, ma per poter essere operativa nel periodo 2012-2020 deve essere sostenuta da un piano d'azione dettagliato.

- (14) La crisi ha esercitato un impatto particolarmente forte sui lavoratori poco qualificati (che rappresentano il gruppo più numeroso di 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'Unione, 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. È opportuno 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 adottate dal governo 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 al livello di 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 di collocamento sono ancora di qualità piuttosto bassa ed è opportuno intensificare le azioni di formazione destinate al personale, in particolare con riguardo 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.

- (15) La Bulgaria ha il più alto tasso nell'Unione di studenti con capacità insoddisfacenti a livello di lettura, matematica e scienze [secondo l'indagine PISA (Programme for International Student Assessment) 2009 dell'OCSE], ciò che testimonia l'esistenza di notevoli ostacoli strutturali che impediscono un'istruzione di qualità. I risultati scolastici insoddisfacenti dipendono dal basso livello 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, dalla carenza del sistema nazionale di valutazione e da un'insufficiente responsabilizzazione. Per quanto concerne l'istruzione superiore, i progressi rimangono molto 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.
- (16) La Bulgaria ha un basso livello di investimenti in ricerca ed innovazione (R&I). Gli investimenti in R&I devono essere aumentati per raggiungere un obiettivo nazionale dell'1,5% del PIL entro il 2020 e deve essere elaborata un'adeguata strategia dell'innovazione. La gestione del settore R&I in Bulgaria è frammentata. La Bulgaria deve potenziare le proprie università e sviluppare una strategia in grado di coinvolgere gli istituti di istruzione superiore nelle attività di innovazione. Occorre sviluppare ulteriormente 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 piccole e medie imprese (PMI) innovative alla ricerca di finanziamenti. Le garanzie e gli strumenti finanziari pubblici per le imprese giovani e innovative sono nella prima fase di attuazione e bisogna vederne gli effetti.

- (17) Attualmente, la capacità amministrativa della Bulgaria non permette 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 dell'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 imprese incontrano a reperire fonti di cofinanziamento. Inoltre, si deve ancora intervenire con decisione per migliorare ulteriormente l'ambiente imprenditoriale e il quadro normativo e per riuscire a migliorare la capacità amministrativa del settore pubblico. L'attuazione dell'e-government è stata ripetutamente ritardata. Il sistema tributario della Bulgaria è caratterizzato da un tasso significativo di evasione fiscale e da bassi livelli 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.
- (18) La nuova legislazione in materia di appalti pubblici costituisce un passo avanti importante verso un migliore sistema 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) all'agenzia per gli appalti pubblici dovrebbero essere attribuiti poteri d'ufficio.

- (19) Nonostante l'avvio di alcune riforme, la Bulgaria mantiene ancora 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 e che vanno migliorati 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, dell'assoggettamento delle politiche pubbliche a interessi privati e della gestione insoddisfacente delle compagnie energetiche pubbliche.
- (20) 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. I risultati di tale valutazione sono stati tenuti in debito conto nelle raccomandazioni.

- (21) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Bulgaria, ha valutato il programma di convergenza e il programma nazionale di riforma e presentato un esame approfondito. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica della Bulgaria, 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 dell'UE per le future decisioni nazionali. Le sue raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 7.
- (22) Alla luce di tale valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza e il suo parere¹ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.
- (23) Alla luce dei risultati 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, 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 A norma dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97.

- 1) continuare ad attuare solide politiche di bilancio per raggiungere entro il 2012 l'OMT. Adottare, a tal fine, la prevista strategia di bilancio, garantendo il rispetto del parametro di riferimento relativo alla spesa ed essere pronta ad adottare misure ulteriori in caso si verificano 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 attuare una strategia globale di rispetto degli obblighi fiscali per migliorare ulteriormente il gettito fiscale e 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 ulteriori provvedimenti per ridurre i rischi che pesano sulla sostenibilità e migliorare l'adeguatezza del sistema pensionistico rendendo l'età pensionabile prevista per legge uguale per uomini e donne che abbiano versato i contributi nel corso dell'intera 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 combattere la povertà, migliorare l'efficacia dei trasferimenti sociali e l'accesso a servizi sociali di qualità per bambini e anziani e attuare la strategia nazionale di integrazione 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'effettivo 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;
- 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 dell'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 la corretta applicazione 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