



Bruxelles, 2.6.2014  
COM(2014) 403 final

Raccomandazione di

**RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

**sul programma nazionale di riforma 2014 della Bulgaria**

**e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2014 della  
Bulgaria**

{SWD(2014) 403 final}

Raccomandazione di

## **RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

**sul programma nazionale di riforma 2014 della Bulgaria**

**e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2014 della Bulgaria**

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 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<sup>2</sup>, in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

vista la raccomandazione della Commissione europea<sup>3</sup>,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo<sup>4</sup>,

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 la crescita e l'occupazione 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

---

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

<sup>2</sup> GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

<sup>3</sup> COM(2014) 403 final.

<sup>4</sup> P7\_TA(2014)0128 e P7\_TA(2014)0129.

dell'occupazione, 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.

- (3) Il 29 giugno 2012 i capi di Stato o di governo hanno convenuto un patto per la crescita e l'occupazione che offre un quadro coerente per l'adozione di misure a livello nazionale, dell'UE e della zona euro con il ricorso a tutti gli strumenti, leve e politiche possibili. Essi hanno stabilito le misure da adottare a livello degli Stati membri, in particolare affermando l'impegno pieno verso il conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 e l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese.
- (4) Il 9 luglio 2013 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2013 della Bulgaria e ha formulato il suo parere sul programma di convergenza aggiornato della Bulgaria 2012-2016.
- (5) Il 13 novembre 2013 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita<sup>5</sup>, segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2014. Lo stesso giorno la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta<sup>6</sup>, in cui la Bulgaria è stata annoverata tra gli Stati membri che avrebbero fatto oggetto di un esame approfondito.
- (6) Il 20 dicembre 2013 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per garantire la stabilità finanziaria, il risanamento di bilancio e le azioni a favore della crescita. Esso ha sottolineato la necessità di portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita, di ripristinare le 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.
- (7) Il 5 marzo 2014 la Commissione ha pubblicato i risultati dell'esame approfondito per la Bulgaria<sup>7</sup> a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che la Bulgaria continua a presentare squilibri macroeconomici che richiedono un monitoraggio e un'azione politica. In particolare, il protrarsi dell'aggiustamento del mercato del lavoro giustifica azioni politiche, mentre la correzione della posizione sull'estero e la riduzione della leva finanziaria delle imprese stanno progredendo in modo soddisfacente.
- (8) Il 17 aprile 2014 la Bulgaria ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2014 e il suo programma di convergenza 2014. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (9) La strategia di bilancio delineata nel programma di convergenza 2014 mira a raggiungere l'obiettivo a medio termine di un disavanzo strutturale del -1% del PIL entro il 2016. L'obiettivo a medio termine è più ambizioso di quanto richiesto dal patto di stabilità e crescita. La Bulgaria ha beneficiato della possibilità di un temporaneo scostamento dall'obiettivo a medio termine, nella misura dello 0,6% del PIL nel 2013 e dello 0,1% del PIL nel 2014, consentito per i progetti in cofinanziamento. Il programma prevede un deterioramento del saldo strutturale (ricalcolato) pari allo 0,3% del PIL nel 2014, il che porterebbe tale saldo ad attestarsi

---

<sup>5</sup> COM(2013) 800 final.

<sup>6</sup> COM(2013) 790 final.

<sup>7</sup> SWD(2014) 76 final.

al -1,3% del PIL, e un miglioramento pari allo 0,3% del PIL nel 2015, che di conseguenza farebbe arrivare tale saldo al -1,0% del PIL, garantendo il ritorno all'obiettivo a medio termine. Il tasso di crescita della spesa pubblica nel 2014-2015 non dovrebbe superare il parametro di riferimento della spesa a medio termine. I piani di bilancio sono pertanto conformi alle disposizioni del patto di stabilità e crescita. Il rapporto debito/PIL è nettamente inferiore al 60% e, secondo il programma di convergenza, registrerà solo un leggero aumento, attestandosi al 20,6%, entro la fine del periodo di riferimento del programma. Lo scenario macroeconomico sul quale si fondano le proiezioni di bilancio del programma di convergenza è ottimistico per il 2014-2015, periodo in cui si prevede una crescita annua del 2,1% nel 2014 e del 2,6% nel 2015, percentuali superiori rispetto a quelle dell'1,7% nel 2014 e del 2,0% nel 2015 indicate nelle previsioni della primavera 2014 della Commissione. Secondo le previsioni della Commissione, lo scostamento della Bulgaria dal suo obiettivo a medio termine per il 2014 è superiore a quello ammesso sulla base dello scostamento temporaneo consentito per i progetti in cofinanziamento, e il necessario ritorno a tale obiettivo non sarà conseguito nel 2015. Sulla base della valutazione del programma di convergenza 2014 e delle previsioni della Commissione, a norma del regolamento (CE) n. 1466/97, il Consiglio ritiene che sussista il rischio di uno scostamento dall'obiettivo a medio termine nel 2014-2015.

- (10) Il rispetto dell'obbligo tributario e la qualità dell'amministrazione fiscale continuano a rappresentare un problema fondamentale in Bulgaria. Le stime disponibili indicano l'esistenza di un'economia sommersa molto diffusa, confermata dai dati sul lavoro non dichiarato. I costi amministrativi della riscossione delle entrate e i costi di conformità per il pagamento delle tasse sono relativamente alti. Nonostante siano state adottate varie misure per rispondere a queste sfide, la Bulgaria non ha ancora messo a punto una vera e propria strategia di lotta all'evasione fiscale, che prenda in considerazione il lavoro svolto da tutte le amministrazioni incaricate della riscossione e preveda un'analisi preliminare dei principali fattori che potrebbero favorire l'evasione, nonché la valutazione delle misure già messe in atto, compresi gli interventi di semplificazione e il miglioramento dei controlli.
- (11) Per quanto riguarda la riforma delle pensioni, nel 2013 la Bulgaria ha fatto un passo indietro rispetto agli impegni assunti. Sono stati introdotti ulteriori regimi di prepensionamento e il previsto aumento annuale dell'età pensionabile stabilita dalla legge è stato posticipato. Non sono stati compiuti progressi sul piano dell'armonizzazione dell'età pensionabile per uomini e donne, né sono state adottate misure per rendere più stringenti i criteri di ammissibilità e più rigorosi i controlli al fine di limitare gli abusi nell'assegnazione delle pensioni di invalidità. Il tasso di invecchiamento della popolazione bulgara è tra i più alti dell'Unione, il che si ripercuote negativamente sul mercato del lavoro, sul potenziale di crescita dell'economia e sul finanziamento del sistema pensionistico. È necessario pertanto che la Bulgaria prosegua la riforma di tale sistema. La Bulgaria si trova inoltre ad affrontare importanti sfide in termini di razionalizzazione e gestione del settore ospedaliero, tra cui figurano l'assenza di trasparenza nel finanziamento degli ospedali e servizi non sufficientemente sviluppati per le cure ambulatoriali. Inoltre, il livello elevato dei costi sostenuti direttamente dal paziente, mediante pagamenti formali e informali, esclude di fatto determinate fasce della popolazione dall'accesso all'assistenza sanitaria. Gli indicatori sanitari nazionali, più deboli rispetto a quelli di altri Stati membri, suggeriscono che in futuro potrebbe essere necessaria una spesa pubblica per la sanità strutturalmente più alta.

- (12) L'andamento del mercato del lavoro negli ultimi anni è stato peggiore del previsto, limitando di conseguenza la capacità di aggiustamento dell'economia e pregiudicandone la crescita potenziale. La disoccupazione si è stabilizzata nel 2013, ma il numero di giovani disoccupati e di disoccupati di lunga durata è ulteriormente aumentato. La Bulgaria presenta una delle più alte percentuali di giovani che né sono occupati né seguono un percorso di istruzione o formazione, fattore che comporta un forte sottoutilizzo e sottosviluppo del capitale umano. Sono stati compiuti solo progressi molto limitati nel rafforzamento della capacità del servizio pubblico di collocamento. È necessario inoltre estendere il campo di applicazione e rafforzare l'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro. La Bulgaria non ha messo in atto misure adeguate a favore dei giovani non registrati presso i servizi per l'impiego, compresi i Rom, mancando gli obiettivi relativi all'istituzione di un sistema di garanzia per i giovani. Una percentuale significativa dei disoccupati non dispone delle comuni reti di sicurezza (indennità di disoccupazione e assistenza sociale) e fa invece affidamento sulla solidarietà familiare o sull'occupazione informale. I cittadini bulgari sono tra i più esposti al rischio di povertà e di esclusione sociale nell'Unione. Le soglie minime per il pagamento dei contributi previdenziali potrebbero impedire la piena partecipazione dei lavoratori scarsamente qualificati all'economia formale. Sono state condotte alcune analisi per valutare il possibile impatto e alle valutazioni che ne scaturiranno dovranno seguire adeguate azioni politiche. In Bulgaria non esistono orientamenti chiari per determinare il salario minimo in modo trasparente. Il fatto che i salari minimi garantiti siano stati aumentati in modo considerevole nel 2013 potrebbe avere un impatto negativo sull'occupazione ed è pertanto opportuno monitorare la situazione.
- (13) La Bulgaria non ha ancora adottato la legge sull'istruzione scolastica che fornisce un quadro per l'attuazione delle necessarie riforme globali del sistema scolastico, tra cui la modernizzazione dei programmi di studio e il miglioramento della formazione per gli insegnanti. È necessario migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione professionale e integrarla meglio nelle strutture didattiche generali, in modo da consentire percorsi flessibili, ridurre l'abbandono scolastico e migliorare l'accesso all'apprendimento permanente. Per quanto riguarda l'istruzione superiore, permangono le sfide relative alla necessità di rispondere meglio alle esigenze del mercato del lavoro. Lo scarso livello di certificazione della qualità contribuisce a determinare prestazioni insoddisfacenti. È in fase di discussione la definizione di una nuova strategia per l'istruzione superiore, che prevede la ristrutturazione della gestione universitaria attraverso la partecipazione diretta delle parti interessate quali imprese e studenti, il consolidamento delle università e un approccio basato sulle prestazioni per meglio allineare l'efficacia dell'insegnamento alle esigenze del mercato del lavoro. L'accesso all'istruzione da parte dei bambini svantaggiati, in particolare quelli della comunità Rom, è un problema irrisolto. La frequenza obbligatoria della scuola materna per almeno due anni è una misura importante che va nella giusta direzione e che dovrebbe essere attuata con rigore, insieme ad altre misure volte a prevenire l'abbandono scolastico. È necessario un ampliamento di scala delle iniziative esistenti per migliorare la formazione degli insegnanti e ridurre di fatto il fenomeno della segregazione nelle scuole. Le norme che legano il diritto a percepire gli assegni per figli a carico alla frequenza scolastica non hanno ancora trovato un'efficace attuazione.
- (14) I più ampi sforzi intesi a modernizzare la pubblica amministrazione hanno avuto uno scarso impatto a causa dell'approccio frammentato e dell'impegno insufficiente a favore di riforme profonde. La Bulgaria ha bisogno di una strategia coordinata per la

riforma della pubblica amministrazione che consenta di rafforzare la professionalità e l'indipendenza di questa e delle sue agenzie di regolamentazione; tale riforma dovrebbe prevedere l'introduzione di un sistema meritocratico per la nomina e l'avanzamento di carriera dei funzionari pubblici e strutture efficaci per far fronte al rischio di corruzione. È necessario proseguire gli sforzi per migliorare il contesto globale in cui operano le imprese. Tra le sfide figurano le procedure per l'ottenimento dei permessi e la registrazione delle imprese. La risoluzione delle insolvenze richiede mediamente più di tre anni e il tasso di recupero è basso. Nel 2013 sono state adottate nuove norme sui ritardi di pagamento che è necessario attuare. Lo sviluppo della pubblica amministrazione elettronica è in fase di stallo e il coordinamento per garantire l'interoperabilità dei sistemi e la creazione di un unico punto di contatto è insufficiente; tali fattori limitano gli sforzi volti ad aumentare la trasparenza e a ridurre gli oneri amministrativi. Nel settore degli appalti pubblici, l'assenza di un quadro giuridico semplice e codificato determina un assetto normativo e regolamentare complicato che genera incertezza per gli operatori. L'indipendenza del sistema giudiziario resta uno dei problemi principali, che influisce sul contesto imprenditoriale. La Bulgaria ha intrapreso alcune azioni per affrontare il problema della corruzione, ma i progressi complessivi sono stati limitati e la situazione continua a essere delicata; sono necessarie pertanto verifiche più sistematiche e sanzioni più dissuasive per i conflitti di interesse. È necessario altresì garantire un migliore coordinamento tra le istituzioni responsabili della lotta alla corruzione ed evitare che subiscano pressioni politiche.

- (15) La concorrenza nei settori dell'energia elettrica e del gas continua ad essere limitata. Per quanto riguarda il miglioramento del funzionamento dei mercati dell'energia, tra gli aspetti che destano particolare preoccupazione figura l'assenza di scambi di energia elettrica e gas e di un mercato all'ingrosso trasparente. Il libero mercato nel settore dell'energia elettrica è dominato da un unico fornitore e le sue dimensioni ridotte impediscono alla concorrenza di svolgere la sua funzione di garantire l'efficienza dei costi. L'indipendenza e l'efficacia dell'autorità nazionale di regolamentazione restano scarse. La dipendenza da un numero limitato di fornitori per le importazioni e il mancato sviluppo delle infrastrutture espongono il paese al rischio di shock sul versante dell'approvvigionamento. È stato proposto di stanziare finanziamenti dell'Unione, per il nuovo periodo di programmazione 2014-2020, a favore di un pacchetto completo di misure intese a migliorare l'efficienza energetica.
- (16) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Bulgaria. Essa ha valutato il programma di convergenza e il programma nazionale di riforma. 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 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 6.
- (17) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza della Bulgaria e il suo parere<sup>8</sup> trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.

---

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

- (18) 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 3, 4 e 5,

RACCOMANDA che la Bulgaria adotti provvedimenti nel periodo 2014-2015 al fine di:

1. rafforzare le misure di bilancio per il 2014 in considerazione dell'emergere di uno scostamento rispetto ai requisiti del patto di stabilità e crescita; rafforzare la strategia di bilancio nel 2015 per garantire il conseguimento dell'obiettivo a medio termine e in seguito preservare i risultati raggiunti; garantire la capacità del nuovo consiglio di bilancio di adempiere al proprio mandato; attuare una strategia fiscale globale per migliorare la riscossione delle imposte, contrastare l'economia sommersa e ridurre i costi di adempimento;
2. adottare una strategia a lungo termine per il sistema pensionistico, procedendo al previsto aumento annuale dell'età pensionabile stabilita dalla legge e predisponendo un meccanismo che la colleghi alla speranza di vita nel lungo periodo, eliminando gradualmente le possibilità di prepensionamento e uniformando l'età pensionabile stabilita dalla legge per le donne e per gli uomini; rendere più stringenti i criteri di ammissibilità e più rigorose le procedure per l'assegnazione delle pensioni di invalidità, ad esempio tenendo maggiormente conto della rimanente capacità lavorativa dei richiedenti; garantire l'efficiente erogazione dei servizi di assistenza sanitaria, anche migliorando la trasparenza nel finanziamento degli ospedali, ottimizzando la rete ospedaliera e sviluppando le cure ambulatoriali;
3. migliorare l'efficienza del servizio pubblico di collocamento sviluppando un sistema di monitoraggio delle prestazioni e indirizzando meglio le azioni a favore dei soggetti più vulnerabili, ad esempio i lavoratori meno qualificati e più anziani, i disoccupati di lunga durata e i Rom; ampliare il campo di applicazione e l'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro per adattarle ai profili delle persone in cerca di lavoro e coinvolgere anche i giovani non registrati presso i servizi per l'impiego che non lavorano, non studiano e non frequentano corsi di formazione, in linea con gli obiettivi relativi all'istituzione di una garanzia per i giovani; migliorare l'effettiva copertura delle indennità di disoccupazione e dell'assistenza sociale e il loro collegamento con le misure di attivazione; portare avanti la revisione completa delle soglie minime dei contributi previdenziali per assicurare che il sistema non escluda i lavoratori poco qualificati dal mercato del lavoro a causa del livello delle tariffe; definire, in consultazione con le parti sociali, orientamenti trasparenti per l'adeguamento dei salari minimi garantiti tenendo conto dell'impatto su occupazione e competitività; al fine di ridurre la povertà, migliorare ulteriormente l'accessibilità e l'efficacia dei trasferimenti e dei servizi sociali per bambini e anziani;
4. adottare la legge sull'istruzione scolastica e portare avanti le riforme dell'istruzione professionale e dell'istruzione superiore, al fine di aumentare il grado e la pertinenza delle competenze acquisite a tutti i livelli, incentivando allo stesso tempo i partenariati tra istituti formativi e imprese con l'intento di meglio allineare i risultati alle esigenze del mercato del lavoro; migliorare la qualità degli istituti d'istruzione e formazione professionale e agevolare l'accesso all'apprendimento permanente; intensificare gli sforzi per migliorare l'accesso a un'istruzione scolastica e prescolastica di qualità e inclusiva per i bambini svantaggiati, in particolare quelli della comunità Rom, e applicare rigorosamente le norme che legano alla frequenza scolastica il diritto a percepire gli assegni per figli a carico;

5. migliorare ulteriormente il contesto in cui operano le imprese, soprattutto le PMI, riducendo gli oneri burocratici, promuovendo la pubblica amministrazione elettronica, snellendo le procedure di insolvenza e attuando la normativa sui ritardi di pagamento; migliorare il sistema degli appalti pubblici potenziando la capacità amministrativa, rafforzando i controlli ex ante eseguiti dall'agenzia per gli appalti pubblici e adottando misure concrete per l'attuazione degli appalti elettronici; migliorare la qualità e l'indipendenza del sistema giudiziario e intensificare la lotta alla corruzione;
6. realizzare su più vasta scala la riforma del settore energetico al fine di aumentare la concorrenza, l'efficienza e la trasparenza del mercato e l'efficienza energetica, in particolare eliminando gli ostacoli all'ingresso sul mercato, riducendo il peso del segmento regolamentato, intensificando gli sforzi per la creazione di un mercato all'ingrosso trasparente dell'energia elettrica e del gas, sopprimendo progressivamente le quote e rafforzando l'indipendenza e la capacità amministrativa dell'autorità di regolamentazione dell'energia; accelerare i progetti di interconnessione con gli Stati membri confinanti e i paesi candidati all'adesione e rafforzare la capacità di far fronte alle interruzioni nell'approvvigionamento.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio  
Il presidente*