Consiglio dell'Unione europea

Bruxelles, 1º luglio 2025
(OR. en)

10959/25

ECOFIN 892
UEM 346
SOC 459
EMPL 316
COMPET 640
ENV 609
EDUC 283
ENER 307
JAI 925
GENDER 136
JEUN 167
SAN 393
ECB
EIB

NOTA

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
Oggetto:	RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio della Bulgaria

Si allega per le delegazioni il progetto di raccomandazione del Consiglio in oggetto, riveduto e approvato dai vari comitati del Consiglio e messo a punto dal comitato economico e finanziario, basato sulla proposta della Commissione COM(2025) 202 final.

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio 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 (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio[1], in particolare l'articolo 3, paragrafo 3,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo,

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,

[1] GU L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

considerando quanto segue:

Considerazioni generali

(1) Il regolamento (UE) 2024/1263, entrato in vigore il 30 aprile 2024, specifica gli obiettivi perseguiti dal quadro di governance economica, il quale mira a promuovere finanze pubbliche sane e sostenibili, una crescita sostenibile e inclusiva e la resilienza attraverso riforme e investimenti, nonché a prevenire disavanzi pubblici eccessivi. Il regolamento prevede che il Consiglio e la Commissione esercitino la sorveglianza multilaterale nell'ambito del semestre europeo in osservanza degli obiettivi e degli obblighi sanciti dal TFUE. Il semestre europeo comprende in particolare l'elaborazione e la sorveglianza sull'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese. Il regolamento promuove inoltre la titolarità nazionale della politica di bilancio, ponendo l'accento sul medio termine insieme ad un'applicazione più efficace e coerente. Ciascuno Stato membro deve presentare al Consiglio e alla Commissione un piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine contenente i propri impegni in materia di bilancio, di riforme e di investimenti, che copre un periodo di 4 o 5 anni a seconda della durata della legislatura nazionale. Il percorso della spesa netta[2] contenuto nel piano deve soddisfare le prescrizioni del regolamento, compreso l'obbligo di collocare o mantenere il debito delle amministrazioni pubbliche su un percorso di riduzione plausibile entro la fine del periodo di aggiustamento, o di farlo rimanere a livelli prudenti al di sotto del 60 % del prodotto interno lordo (PIL), e di portare e/o mantenere il disavanzo delle amministrazioni pubbliche al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato nel medio termine. Nel caso in cui lo Stato membro si impegni a realizzare una serie pertinente di riforme e di investimenti conformemente ai criteri di cui al regolamento, il periodo di aggiustamento può essere prorogato di un periodo massimo di tre anni.

---

[2] Spesa netta quale definita all'articolo 2, punto 2), del regolamento (UE) 2024/1263; "spesa netta": la spesa pubblica al netto: i) della spesa per interessi; ii) delle misure discrezionali sul lato delle entrate; iii) della spesa per i programmi dell'Unione interamente finanziata dai fondi dell'Unione; iv) della spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'Unione; v) della componente ciclica della spesa per i sussidi di disoccupazione; e vi) delle misure una tantum e di altre misure temporanee.

(2) Il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio[3], che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza ("dispositivo"), è entrato in vigore il 19 febbraio 2021. Il dispositivo fornisce sostegno finanziario agli Stati membri per l'attuazione di riforme e investimenti, producendo uno stimolo di bilancio finanziato dall'Unione. In linea con le priorità del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, il dispositivo stimola la ripresa economica e sociale promuovendo riforme e investimenti sostenibili, diretti in particolare a favorire le transizioni verde e digitale e a rendere più resilienti le economie degli Stati membri. Contribuisce inoltre a consolidare le finanze pubbliche e a stimolare la crescita e la creazione di posti di lavoro nel medio e lungo periodo, a migliorare la coesione territoriale all'interno dell'Unione e a sostenere il proseguimento dell'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali.

(3) Il regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio[4] ("regolamento REPowerEU"), adottato il 27 febbraio 2023, mira alla progressiva eliminazione della dipendenza dell'Unione dalle importazioni di combustibili fossili russi. Questa misura contribuisce al conseguimento della sicurezza energetica e alla diversificazione dell'approvvigionamento di energia dell'Unione, aumentando nel contempo la diffusione delle energie rinnovabili, le capacità di stoccaggio dell'energia e l'efficienza energetica.

---

[3] Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (GU L 57 del 18.2.2021, pag. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

[4] Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 febbraio 2023, che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE (GU L 63 del 28.2.2023, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

(4) Il 15 ottobre 2021 la Bulgaria ha presentato alla Commissione il piano nazionale per la ripresa e la resilienza, conformemente all'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/241. A norma dell'articolo 19 del medesimo regolamento, la Commissione ha valutato la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza del piano, conformemente agli orientamenti per la valutazione di cui all'allegato V. Il 4 maggio 2022 il Consiglio ha adottato la decisione di esecuzione relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Bulgaria[5], che è stata modificata l'8 dicembre 2023 conformemente all'articolo 18, paragrafo 2, per aggiornare il contributo finanziario massimo per il sostegno finanziario non rimborsabile[6]. L'erogazione delle rate è subordinata all'adozione di una decisione della Commissione adottata a norma dell'articolo 24, paragrafo 5, che stabilisca che la Bulgaria ha conseguito in misura soddisfacente i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio. Affinché il conseguimento sia considerato soddisfacente, è necessario che, per una stessa riforma o uno stesso investimento, non siano annullati i traguardi e gli obiettivi conseguiti in precedenza.

(5) Su raccomandazione della Commissione, il Consiglio ha adottato il 20 giugno 2025 una raccomandazione che approva il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine della Bulgaria[7]. Il piano, presentato a norma dell'articolo 11 e dell'articolo 36, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) 2024/1263, copre il periodo dal 2025 al 2028 e prevede un aggiustamento di bilancio nell'arco di quattro anni.

---

5 Decisione di esecuzione del Consiglio, del 4 maggio 2022, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Bulgaria (doc. ST 8091/22).

6 Decisione di esecuzione del Consiglio, dell'8 dicembre 2023, che modifica la decisione di esecuzione del 4 maggio 2022, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Bulgaria (doc. ST 15837/2023).

7 Raccomandazione del Consiglio, del 20 giugno 2025, che approva il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine della Bulgaria, (GU ...) [GU: inserire nella presente nota il riferimento e la data di adozione della raccomandazione del Consiglio di cui al documento ST 10152/25].

(6) Il 26 novembre 2024 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta 2025, in cui non annoverava la Bulgaria tra gli Stati membri che dovevano essere sottoposti a esame approfondito. La Commissione ha inoltre adottato una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro e una proposta di relazione comune sull'occupazione 2025, che analizza l'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione e dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali. Il Consiglio ha adottato la raccomandazione sulla politica economica della zona euro[8] il 13 maggio 2025 e la relazione comune sull'occupazione il 10 marzo 2025.

[8] Raccomandazione del Consiglio, del 13 maggio 2025, sulla politica economica della zona euro (GU C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

(7) Il 29 gennaio 2025 la Commissione ha pubblicato la bussola per la competitività, un quadro strategico volto a rafforzare la competitività dell'UE a livello globale nei prossimi cinque anni, che individua le tre esigenze trasformative da cui dipende una crescita economica sostenibile: i) innovazione; ii) decarbonizzazione e competitività; e iii) sicurezza. Per colmare il deficit di innovazione, l'UE mira a stimolare l'innovazione industriale, a sostenere la crescita delle start-up attraverso iniziative come la strategia dell'UE su start-up e scale-up e a promuovere l'adozione di tecnologie avanzate quali l'intelligenza artificiale e il calcolo quantistico. Nell'intento di perseguire un'economia più verde, la Commissione ha delineato un piano d'azione organico per l'energia a prezzi accessibili e un patto per l'industria pulita, atti ad assicurare che il passaggio all'energia pulita rimanga efficiente in termini di costi, non ostacoli la competitività, in particolare per i settori ad alta intensità energetica, e costituisca un volano di crescita. Per ridurre le dipendenze eccessive e accrescere la sicurezza, l'Unione è impegnata a rafforzare i partenariati commerciali mondiali, diversificare le catene di approvvigionamento e garantire l'accesso alle materie prime critiche e alle fonti energetiche pulite. Queste priorità poggiano su attivatori trasversali, ossia la semplificazione delle norme, l'approfondimento del mercato unico, il finanziamento della competitività e l'Unione del risparmio e degli investimenti, la promozione di competenze e posti di lavoro di qualità e un migliore coordinamento delle politiche dell'UE. La bussola per la competitività si allinea al semestre europeo, in modo che le politiche economiche degli Stati membri siano coerenti con gli obiettivi strategici della Commissione, creando un approccio unificato alla governance economica in grado di promuovere la crescita sostenibile, l'innovazione e la resilienza in tutta l'Unione.

(8) Nel 2025 il semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche continua a svilupparsi parallelamente all'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. La piena attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza rimane fondamentale per realizzare le priorità politiche del semestre europeo; i piani infatti contribuiscono a rispondere in modo efficace alla totalità o a un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese formulate negli ultimi anni. Le raccomandazioni specifiche per paese rimangono ugualmente pertinenti per la valutazione dei piani per la ripresa e la resilienza modificati a norma dell'articolo 21 del regolamento (UE) 2021/241.

(9) Le raccomandazioni specifiche per paese 2025 riguardano le sfide fondamentali di politica economica che le misure incluse nei piani per la ripresa e la resilienza non affrontano in misura sufficiente, tenendo conto delle sfide pertinenti individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese per il periodo 2019-2024.

(10) Il 4 giugno 2025 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese 2025 relativa alla Bulgaria. La Commissione ha valutato i progressi compiuti dalla Bulgaria nel dar seguito alle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese e ha fatto il punto dell'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza. Sulla scorta di questa analisi la relazione per paese ha individuato le sfide più urgenti che la Bulgaria si trova ad affrontare. Ha valutato quindi i progressi compiuti dalla Bulgaria nell'attuare il pilastro europeo dei diritti sociali e conseguire gli obiettivi principali dell'Unione in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà e dell'esclusione sociale per il 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

Valutazione della relazione annuale sui progressi compiuti

(11) Il 20 giugno 2025 il Consiglio ha raccomandato per la Bulgaria i tassi massimi di crescita della spesa netta seguenti: il 6,2 % nel 2025, il 4,9 % nel 2026, il 4,4 % nel 2027 e il 4,0 % nel 2028, che corrispondono ai tassi massimi di crescita cumulativi calcolati in riferimento al 2024 del 6,2 % nel 2025, dell'11,4 % nel 2026, del 16,3 % nel 2027 e del 21 % nel 2028. Il 2 maggio 2025 la Bulgaria ha presentato la sua relazione annuale sui progressi compiuti[9] in merito ai dati e alle proiezioni dei risultati di bilancio, nonché sull'attuazione delle riforme e degli investimenti volti a rispondere alle principali sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese del semestre europeo. La relazione annuale sui progressi compiuti rispecchia anche la relazione semestrale della Bulgaria sui progressi compiuti nella realizzazione del suo piano per la ripresa e la resilienza a norma dell'articolo 27 del regolamento (UE) 2021/241.

(12) La guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e le sue ripercussioni costituiscono una sfida esistenziale per l'Unione europea. La Commissione ha raccomandato di attivare in modo coordinato la clausola di salvaguardia nazionale prevista dal patto di stabilità e crescita per sostenere l'Unione nelle iniziative volte a incrementare rapidamente e considerevolmente la spesa per la difesa, proposta che è stata accolta con favore dal Consiglio europeo del 6 marzo 2025. A seguito della richiesta della Bulgaria del 2 maggio 2025, in data [GU: inserire qui la data 8 luglio 2025] il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, ha adottato una raccomandazione che consente alla Bulgaria di deviare dai tassi massimi di crescita raccomandati della spesa netta e di superarli[10].

---

[9] Le relazioni annuali 2025 sui progressi compiuti sono disponibili al seguente indirizzo: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_it.

[10] Raccomandazione del Consiglio che consente alla Bulgaria di deviare rispetto ai tassi massimi di crescita della spesa netta stabiliti dal Consiglio a norma del regolamento (UE) 2024/1263 (Attivazione della clausola di salvaguardia nazionale) (GU …) [GU: inserire nella presente nota il riferimento e la data di adozione della raccomandazione del Consiglio di cui al documento ST 10464/25].

(13) Stando ai dati convalidati da Eurostat[11], il disavanzo delle amministrazioni pubbliche della Bulgaria è aumentato dal 2,0 % del PIL nel 2023 al 3,0 % nel 2024, mentre il debito delle amministrazioni pubbliche è salito dal 22,9 % del PIL alla fine del 2023 al 24,1 % alla fine del 2024. Nei calcoli della Commissione questi sviluppi corrispondono a un tasso di crescita della spesa netta del 10,4 % nel 2024. Nella relazione annuale sui progressi compiuti, la Bulgaria stima al 12,3 % la crescita della spesa netta nel 2024. Il minore tasso di crescita della spesa netta nei calcoli della Commissione è dovuto principalmente al fatto che la Commissione ha tenuto conto della registrazione di una spesa una tantum nel 2024. Nelle stime della Commissione, l'orientamento della politica di bilancio[12], che comprende sia la spesa finanziata a livello nazionale sia quella finanziata a livello di UE, è stato sostanzialmente neutro nel 2024.

(14) Stando alla relazione annuale sui progressi compiuti, lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio tracciate dalla Bulgaria prevede una crescita del PIL reale del 3,0 % nel 2025 e prospetta un'inflazione IPCA al 3,6 % nel 2025. Le previsioni di primavera 2025 della Commissione prospettano una crescita del PIL reale del 2,0 % nel 2025 e del 2,1 % nel 2026 e un'inflazione IPCA al 3,6 % nel 2025 e all'1,8 % nel 2026.

---

11 Eurostat, Euroindicatori, 22.4.2025.

12 L'orientamento della politica di bilancio è definito come misura della variazione annuale della sottostante posizione di bilancio delle amministrazioni pubbliche. Mira a valutare l'impulso economico derivante dalle politiche di bilancio, sia finanziate a livello nazionale sia finanziate dal bilancio dell'UE. L'orientamento della politica di bilancio è misurato come la differenza tra i) la crescita potenziale a medio termine e ii) la variazione della spesa primaria al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate, compresa la spesa finanziata dal sostegno non rimborsabile (sovvenzioni) del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'Unione.

(15) La relazione annuale sui progressi compiuti prevede un disavanzo delle amministrazioni pubbliche in discesa al 2,9 % del PIL nel 2025 e un rapporto debito pubblico/PIL in aumento al 28,9 % entro fine 2025. Questi sviluppi corrispondono a una crescita della spesa netta dell'8,6 % nel 2025. Le previsioni di primavera 2025 della Commissione prospettano nel 2025 un disavanzo delle amministrazioni pubbliche al 2,8 % del PIL. Secondo i calcoli della Commissione questi sviluppi corrispondono a una crescita della spesa netta del 9,2 % nel 2025. Tali proiezioni della crescita della spesa netta, superiori rispetto a quelle contenute nella relazione annuale sui progressi compiuti, sono dovute a una quota inferiore della spesa finanziata dall'UE così come a un minore impatto atteso dalle misure discrezionali sul lato delle entrate, sebbene a fronte di una spesa totale inferiore, nelle previsioni di primavera 2025 della Commissione per il 2025. Anche la registrazione, da parte della Commissione, della spesa una tantum del 2024 ha contribuito a questo divario perché ha creati una base di partenza inferiore per il 2024. Nelle stime della Commissione l'orientamento della politica di bilancio, che comprende sia la spesa finanziata a livello nazionale sia quella finanziata a livello di UE, sarà espansivo nel 2025, facendo registrare un aumento pari all'1,1 % del PIL. Il rapporto debito pubblico/PIL è dato in aumento al 25,1 % entro fine 2025.

(16) Secondo le previsioni di primavera 2025 della Commissione, nel 2025 una spesa delle amministrazioni pubbliche pari all'1,0 % del PIL sarà finanziata dal sostegno non rimborsabile ("sovvenzioni") del dispositivo per la ripresa e la resilienza, rispetto allo 0,4 % del PIL nel 2024. La spesa finanziata con il sostegno non rimborsabile del dispositivo consente investimenti di alta qualità e riforme volte ad accrescere la produttività senza impatto diretto sul saldo e sul debito delle amministrazioni pubbliche della Bulgaria.

(17) La spesa delle amministrazioni pubbliche per la difesa in Bulgaria è stata dell'1,6 % del PIL sia nel 2021 sia nel 2022 e dell'1,5 % del PIL nel 2023[13]. Le previsioni di primavera 2025 della Commissione prospettano una spesa per la difesa all'1,4 % del PIL nel 2024 e al 2,6 % del PIL nel 2025. Le previsioni indicano quindi un aumento di 1,2 punti percentuali di PIL rispetto al 2024. Il periodo di attivazione della clausola di salvaguardia nazionale (2025-2028) consente alla Bulgaria di ridefinire le priorità della spesa pubblica o di aumentare le entrate pubbliche, in modo che una spesa per la difesa durevolmente più elevata non comprometta la sostenibilità di bilancio a medio termine.

(18) Secondo le previsioni di primavera 2025 della Commissione la spesa netta in Bulgaria crescerà del 9,2 % nel 2025. Le previsioni di primavera 2025 della Commissione prospettano per la crescita della spesa netta della Bulgaria nel 2025 un tasso superiore al tasso massimo raccomandato, con una deviazione[14] corrispondente all'1,1% del PIL nel 2025. La deviazione prevista rientra tuttavia nella flessibilità della clausola di salvaguardia nazionale, stando alle attuali proiezioni della spesa per la difesa.

(19) La relazione annuale sui progressi compiuti non include proiezioni di bilancio successive al 2025. Sulla base delle misure politiche note alla data limite delle previsioni, le previsioni di primavera 2025 della Commissione prospettano un disavanzo delle amministrazioni pubbliche del 2,8 % del PIL per il 2026. Questi sviluppi corrispondono a una crescita della spesa netta dell'1,7 % nel 2026. Nelle stime della Commissione l'orientamento della politica di bilancio, che comprende sia la spesa finanziata a livello nazionale sia quella finanziata a livello di UE, sarà restrittivo nel 2026, facendo registrare una contrazione pari allo 0,8 % del PIL. La Commissione prospetta un aumento del rapporto debito pubblico/PIL al 27,1 % entro fine 2026. L'aumento del rapporto debito/PIL nel 2026 risulta principalmente dal persistere di un disavanzo primario superiore al 2 % e di una disinflazione nel periodo di previsione, insieme all'aumento dei tassi di interesse.

---

13 Eurostat, spesa pubblica per classificazione delle funzioni di governo (COFOG). Per via di differenze metodologiche tra le definizioni COFOG e NATO, la spesa basata sulla definizione COFOG può differire da quella basata sulla definizione NATO.

14 A partire dal 2026 queste cifre figureranno nel conto di controllo di cui all'articolo 22 del regolamento (UE) 2024/1263.

Sfide politiche fondamentali

(20) Conformemente all'articolo 19, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (UE) 2021/241 e all'allegato V, criterio 2.2, del medesimo regolamento, il piano per la ripresa e la resilienza comprende un'ampia gamma di riforme e investimenti sinergici, da attuare entro il 2026. Ci si attende che tali riforme e investimenti contribuiranno a rispondere in modo efficace alla totalità o a un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese. Dati i tempi serrati, l'effettiva attuazione del piano per la ripresa e la resilienza è fondamentale per stimolare la competitività a lungo termine della Bulgaria attraverso le transizioni verde e digitale, garantendo nel contempo l'equità sociale. La comunicazione della Commissione dal titolo "NextGenerationEU - La strada verso il 2026", adottata il 4 giugno 2025, chiarisce le tempistiche applicabili per la fine del dispositivo e fornisce orientamenti agli Stati membri per massimizzare l'attuazione entro il 31 agosto 2026, anche in merito a come razionalizzare ulteriormente i rispettivi PRR, illustra le opzioni chiave da prendere in considerazione al momento della loro revisione e sottolinea l'importanza di procedere congiuntamente a un'attenta pianificazione in anticipo per la presentazione delle ultime richieste di pagamento nel 2026. Per rispettare entro agosto 2026 gli impegni assunti nel piano per la ripresa e la resilienza, urge che la Bulgaria acceleri l'attuazione delle riforme e degli investimenti affrontando le sfide pertinenti. La rapida inclusione di un capitolo dedicato al piano REPowerEU nel piano per la ripresa e la resilienza è fondamentale per finanziare ulteriori riforme e investimenti a sostegno degli obiettivi strategici della Bulgaria e dell'UE in materia di energia e transizione verde. Si tratta in particolare di mantenere un approccio strategico coerente all'attuazione delle riforme strutturali previste e di garantire procedure di appalto pubblico competitive ed efficaci per consentire la realizzazione tempestiva degli investimenti pianificati. Il coinvolgimento sistematico delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, della società civile e di altri portatori di interessi rimane fondamentale per assicurare un'ampia titolarità ai fini dell'efficace attuazione del piano per la ripresa e la resilienza.

(21) L'attuazione dei programmi della politica di coesione, che comprendono il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo per una transizione giusta (JTF), del Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e del Fondo di coesione (FC), ha subito un'accelerazione in Bulgaria. È importante proseguire le iniziative per garantire una rapida attuazione di tali programmi massimizzandone l'impatto sul campo. Nell'ambito dei programmi della politica di coesione che la riguardano, la Bulgaria si è già attivata per stimolare la competitività e la crescita, rafforzando nel contempo la coesione sociale. Allo stesso tempo, continua a fronteggiare sfide, fra cui quelle in tema di povertà (energetica) e inclusione sociale, qualità e inclusività dell'istruzione, sviluppo delle competenze, integrazione dei gruppi vulnerabili nel mercato del lavoro e transizione energetica, che resta fondamentale per la resilienza a lungo termine, e competitività, ambito in cui una maggiore attenzione allo sviluppo delle tecnologie strategiche potrebbe offrire nuove opportunità. A norma dell'articolo 18 del regolamento (UE) 2021/1060, nell'ambito del riesame intermedio dei fondi della politica di coesione la Bulgaria è tenuta a rivedere ciascun programma tenendo presenti, tra l'altro, le sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese del 2024. La proposta della Commissione adottata il 1º aprile 2025[15] proroga oltre il 31 marzo 2025 il termine per la presentazione, per ciascun programma, di una valutazione relativa ai risultati del riesame intermedio. Prevede altresì flessibilità per favorire l'accelerazione dell'attuazione dei programmi e incentivi diretti agli Stati membri affinché destinino le risorse della politica di coesione a cinque settori strategici prioritari dell'Unione, vale a dire competitività nelle tecnologie strategiche, difesa, alloggi, resilienza idrica e transizione energetica, nonché a investimenti in competenze in settori prioritari, continuando nel contempo a concentrarsi sulle persone nelle situazioni di maggiore vulnerabilità nei programmi FSE+.

---

[15] Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica i regolamenti (UE) 2021/1058 e (UE) 2021/1056 per quanto riguarda misure specifiche per affrontare le sfide strategiche nel contesto del riesame intermedio (COM(2025) 123 final).

(22) La piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP) offre l'occasione d'investire in una delle priorità strategiche fondamentali dell'Unione rafforzandone la competitività. STEP opera attraverso 11 fondi dell'UE esistenti. Gli Stati membri possono contribuire al programma InvestEU a sostegno di investimenti in settori prioritari. La Bulgaria potrebbe sfruttare in modo ottimale queste iniziative per sostenere lo sviluppo o la produzione di tecnologie critiche, fra cui tecnologie pulite ed efficienti sotto il profilo delle risorse.

(23) Oltre alle sfide economiche e sociali cui rispondono il piano per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE, la Bulgaria dovrebbe fare fronte in modo efficace alle rimanenti sfide in termini di qualità dell'istruzione e delle competenze, assistenza sanitaria, assistenza a lungo termine e inclusione sociale. Ulteriori sfide, che pregiudicano il contesto imprenditoriale e la competitività, comprendono il funzionamento della pubblica amministrazione, tra cui l'indipendenza delle autorità di regolamentazione, l'efficacia delle procedure di appalto pubblico e l'orientamento della ricerca e dell'innovazione. Ci sono poi le sfide che riguardano il grado ancora alto di dipendenza dai combustibili fossili, la persistente povertà energetica, l'infrastruttura di trasporto sostenibile poco sviluppata e la cattiva gestione dei rifiuti e delle risorse idriche.

(24) Come stabilito nella bussola per la competitività, tutte le istituzioni dell'UE, quelle nazionali e quelle locali devono adoperarsi alacremente per semplificare le norme e accelerare le procedure amministrative. La Commissione ha fissato obiettivi ambiziosi di riduzione degli oneri amministrativi: una riduzione di almeno il 25 % e, per le PMI, di almeno il 35 %; ha inoltre creato nuovi strumenti per conseguire tali obiettivi, tra cui prove di stress sistematiche del corpus legislativo dell'UE e un dialogo rafforzato con i portatori di interessi. Perché essere all'altezza di tale ambizione, anche la Bulgaria deve attivarsi. Il 66 % delle imprese ritiene che la complessità delle procedure amministrative rappresenti un problema per lo svolgimento dell'attività imprenditoriale in Bulgaria[16]. La qualità dei servizi forniti dalla pubblica amministrazione è ancora insufficiente, con notevoli disparità regionali. La stragrande maggioranza delle imprese percepisce la corruzione come un fenomeno diffuso e ritiene che sia un problema per la propria attività. Altre sfide importanti per il contesto imprenditoriale sono gli elevati oneri amministrativi e gli ostacoli normativi. Sono questioni che potrebbero essere affrontate digitalizzando ulteriormente i servizi amministrativi e riducendo i costi di avvio di un'attività. Le procedure di appalto pubblico mancano spesso di concorrenza o qualità, il che si traduce regolarmente in un numero insufficiente di offerenti o nell'esito positivo dei ricorsi. I rischi di corruzione negli appalti pubblici rimangono alti e le imprese sono scoraggiate dal partecipare a causa delle distorsioni percepite nelle condizioni e nelle valutazioni. Gli organismi di regolamentazione fanno fronte a risorse limitate e sono spesso soggetti a influenze politiche, fattori che compromettono la loro indipendenza e la qualità del loro lavoro. Gli ampi divari retributivi esistenti tra alcune autorità di regolamentazione e al loro interno ne limitano l'attrattiva agli occhi degli esperti competenti.

---

16 Relazione Flash, *Businesses' attitudes towards corruption in the EU*, relazione Eurobarometro (aprile 2024).

(25) In Bulgaria, gli investimenti nella ricerca e nello sviluppo, molto bassi e attribuiti in modo inefficiente, risultano poco incisivi ed efficaci, in particolare nel settore pubblico. Nel 2023 la spesa pubblica per la ricerca e lo sviluppo si attestava allo 0,28 % del PIL, a fronte della media dell'UE dello 0,72 %. Inoltre i legami tra il mondo accademico e le imprese restano limitati. Oltre all'esiguità della spesa per la ricerca e lo sviluppo, i fondi pubblici sono distribuiti tra numerose università e istituti di ricerca, il che aggrava ulteriormente la situazione. Questi punti deboli si traducono in scarsi risultati dell'innovazione, come dimostrano il basso tasso di brevetti registrati e il numero di pubblicazioni scientifiche, citazioni e co-pubblicazioni scientifiche tra settore pubblico e privato inferiore alla media dell'UE.

(26) L'accesso all'energia pulita e a prezzi accessibili e la riduzione della dipendenza dai combustibili fossili continuano a essere questioni prioritarie in Bulgaria. Nel 2024 il paese era quarto per livello più alto di prezzi all'ingrosso dell'energia elettrica, in parte a causa della limitata interconnettività tra l'Europa sudorientale e centrale e della continua dipendenza dai combustibili fossili, che rappresentano circa il 25 % della produzione di energia elettrica, unitamente alla limitata disponibilità di tecnologie di flessibilità non fossili. Il rinvio della riforma della liberalizzazione del mercato al dettaglio dell'energia elettrica ostacola la transizione verso un'energia pulita e a prezzi accessibili, in quanto la mancata esposizione ai segnali di prezzo fa aumentare la domanda in momenti in cui, in particolare nelle ore di punta, è soddisfatta da capacità flessibili, comprese centrali elettriche marginali a combustibili fossili. La Bulgaria registra consistenti sovvenzioni dei combustibili fossili, pari a circa lo 0,82 % del PIL, di cui non è prevista alcuna eliminazione graduale prima del 2030. In particolare potrebbe essere considerato prioritario eliminare le sovvenzioni dei combustibili fossili che non sono destinate nello specifico a contrastare la povertà energetica né a rispondere a reali preoccupazioni in materia di sicurezza energetica. In Bulgaria le sovvenzioni dei combustibili fossili, come le tariffe di riacquisto per gli impianti di cogenerazione e il decreto governativo per l'acquisto di energia elettrica dalla centrale termoelettrica "Maritsa East II", sono economicamente inefficienti, perpetuano la dipendenza dai combustibili fossili e disincentivano la decarbonizzazione dei settori dell'energia elettrica e del riscaldamento.

(27) La diffusione delle energie rinnovabili in Bulgaria ha subito un rallentamento. Nel 2024 il paese ha aggiunto 1 GW di nuova capacità di energia rinnovabile (principalmente solare fotovoltaica), in calo rispetto all'1,2 GW dell'anno precedente. Procedure autorizzative lunghe e complesse ostacolano l'installazione di nuova capacità eolica onshore, come dimostra la mancanza di nuove capacità negli ultimi anni. Il potenziale degli impianti eolici offshore resta inutilizzato a causa della mancanza di un quadro normativo, in particolare per designare le zone di accelerazione per le energie rinnovabili e fornire un piano di sviluppo della rete per le zone costiere. Nella riforma effettuata nel 2023 nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza la Bulgaria ha creato una base giuridica per la designazione delle zone prioritarie per gli impianti eolici, che però non sono state ancora designate.

(28) I sistemi di teleriscaldamento in Bulgaria sono spesso in cattive condizioni tecniche e la maggior parte di essi funziona prevalentemente a gas naturale o a carbone.

(29) L'insufficiente capacità di stoccaggio a breve termine e la dipendenza da energia elettrica d'origine fossile sono tra i principali fattori che contribuiscono a un'oscillazione dei prezzi all'ingrosso che è tra le più alte nell'UE, con una variazione media giornaliera dei prezzi all'ingrosso di 185 EUR/MWh nel 2024. La limitata liquidità sul mercato all'ingrosso, dovuta alla liberalizzazione parziale e al regime di compensazione per gli utenti commerciali, ostacola da tempo il potenziale di aggregazione e di gestione della domanda, riducendo la flessibilità del sistema elettrico. La liberalizzazione incompleta del mercato al dettaglio è un'altra causa della scarsa flessibilità del sistema elettrico.

(30) La capacità di collegamento alla rete degli impianti di energia rinnovabile è sempre più limitata in Bulgaria, in particolare a livello di distribuzione, e richiede perciò ulteriori investimenti nella rete per gestire l'integrazione continua delle energie rinnovabili.

(31) La povertà energetica rimane una sfida strutturale: la percentuale di persone che non sono in grado di riscaldare adeguatamente le proprie abitazioni è ancora al di sopra della media dell'UE. Sebbene nel 2023, nella riforma effettuata nell'ambito del dispositivo di ripresa e resilienza, abbia adottato una definizione giuridica di "povertà energetica", la Bulgaria deve ancora individuare la popolazione interessata e progettare regimi di sostegno efficaci e mirati.

(32) L'intensità energetica e le emissioni di gas a effetto serra associate all'energia del settore manifatturiero restano tra le più alte nell'UE: tra il 2017 e il 2022, l'intensità energetica del settore manifatturiero è scesa a 2,45 GWh/EUR di valore aggiunto lordo (VAL), ma rimane notevolmente superiore alla media dell'UE (1,05 GWh/EUR di VAL). Promuovere l'efficienza energetica nell'industria manifatturiera, in particolare nei settori ad alta intensità energetica, e ridurre l'uso di energia nell'industria contribuirebbero a migliorare la produttività e la competitività dell'economia.

(33) Quello dei trasporti è il settore che in Bulgaria genera più emissioni; tra il 2005 e il 2023 si è registrato un aumento significativo delle emissioni di gas a effetto serra del trasporto su strada, che nell'UE sono invece complessivamente diminuite. Per incentivare la diffusione di trasporti puliti in Bulgaria sono necessari ulteriori interventi, come una maggiore promozione del trasporto pubblico, ad esempio introducendo il servizio di biglietto unico per i trasporti pubblici, ammodernando l'infrastruttura ferroviaria ed elettrificando le linee ferroviarie restanti, sviluppando la connettività ferroviaria transfrontaliera, installando infrastrutture di ricarica per i veicoli elettrici e istituendo zone a basse emissioni nelle aree urbanizzate.

(34) La gestione sostenibile delle risorse idriche e dei rifiuti continua a essere problematica in Bulgaria. La capacità istituzionale per affrontare queste sfide è ancora limitata. Sono necessari ulteriori interventi per rafforzare il coordinamento tra le autorità nazionali competenti, sviluppare strumenti di monitoraggio e modellizzazione e migliorare la comunicazione e la pianificazione a livello subnazionale. Gli investimenti mancanti nella gestione delle risorse idriche che servirebbero per rispettare gli obblighi della direttiva quadro sulle acque e della direttiva sulle alluvioni sono stimati a 439 milioni di EUR all'anno.

(35) Una grande percentuale di studenti delle scuole superiori non possiede le competenze di base in matematica, lettura e scienze, il che rappresenta un ostacolo significativo allo sviluppo delle competenze future. Nel programma 2022 dell'OCSE per la valutazione internazionale degli studenti (Programme for International Student Assessment, PISA), circa la metà dei quindicenni bulgari ha ottenuto risultati insufficienti in matematica, lettura e scienze, con percentuali ancora più alte tra gli studenti provenienti da contesti svantaggiati. Lo scarso rendimento è legato anche ai programmi scolastici, che sono ancora fortemente basati sulla conoscenza. L'uso di approcci basati sulle competenze e incentrati sul discente è insufficiente e non si dà abbastanza importanza allo sviluppo delle competenze di base e alle competenze STEM. La qualità dell'insegnamento risente dell'incapacità di attrarre talenti verso la professione, in parte a causa della mancanza di uno sviluppo professionale continuo e di una formazione adeguata alle esigenze degli insegnanti. Persistono gravi disuguaglianze basate su fattori socioeconomici, con un livello elevato di segregazione sociale che interessa le scuole e aggrava le disuguaglianze in termini di apprendimento.

(36) Il mercato del lavoro bulgaro rimane rigido; il tasso di disoccupazione è basso (4,2 % nel 2024) e i datori di lavoro segnalano un fabbisogno totale di oltre 260 000 nuovi lavoratori, pari a circa il 9 % delle persone attualmente occupate. Sebbene la percentuale di giovani (15-29 anni) non occupati né inseriti in un percorso di istruzione o formazione sia diminuita, è pur sempre di 1,7 punti percentuali sopra la media dell'UE. Nonostante i lievi miglioramenti registrati nel 2024, il divario occupazionale tra persone con e senza disabilità rimane uno dei più alti nell'UE, attestandosi a 35,4 punti percentuali nel 2024. Il tasso di occupazione delle persone che possiedono al massimo un diploma di istruzione secondaria inferiore è di 42 punti percentuali più basso di quello delle persone con un'istruzione terziaria, un divario notevolmente superiore alla media dell'UE. Inoltre i rom incontrano molte difficoltà nella ricerca di un lavoro e solo il 47 % di loro risulta occupato. I recenti flussi migratori netti positivi non sono sufficienti a compensare il calo della forza lavoro e l'emigrazione di giovani lavoratori altamente qualificati. Questi problemi del mercato del lavoro sono aggravati dalla carenza di forza lavoro qualificata e dallo squilibrio tra domanda e offerta di competenze. Le competenze digitali della popolazione attiva registrano ancora un livello notevolmente basso: i lavoratori (di età compresa tra i 25 e i 64 anni) che possiedono almeno le competenze digitali di base sono il 40,1 %. La carenza di competenze è aggravata dalla scarsa capacità dell'istruzione e formazione professionale e dell'istruzione terziaria di rispondere alle esigenze del mercato del lavoro, in particolare nei settori pertinenti ai fini della transizione verde e digitale. Per quanto riguarda la partecipazione degli adulti all'apprendimento, la Bulgaria ha registrato uno dei livelli di più bassi dell'Unione nell'ultimo decennio, attestandosi al 9,5 % nel 2022 rispetto a una media dell'UE del 39,5 %.

(37) Il rischio di esclusione sociale e di povertà rimane elevato, in particolare per i bambini, gli anziani, le persone con disabilità e i rom. La spesa per le prestazioni di protezione sociale in Bulgaria è tra le più basse dell'UE (il 18,3 % rispetto alla media dell'UE del 26,8 % del PIL nel 2023), specie per quanto riguarda l'assistenza sociale, le prestazioni familiari e di disoccupazione. L'adeguatezza del reddito minimo è ben al di sotto della media dell'UE (19,1 % rispetto al 56,3 % della soglia di povertà nel 2023). Solo il 25,1 % dei disoccupati di breve periodo ha ricevuto prestazioni nel 2024. La limitata capacità del sistema di ridurre la povertà evidenzia la necessità di migliorarne l'efficienza, la copertura e l'efficacia. Nel 2024 i trasferimenti sociali (escluse le pensioni) hanno ridotto la povertà di appena il 27,7 %, al di sotto della media dell'UE del 34,4 %. Il superamento di tali sfide concorrerebbe anche a sostenere la convergenza sociale verso l'alto, in linea con la seconda fase di analisi per paese del quadro di convergenza sociale effettuata dai servizi della Commissione[17].

(38) Nonostante l'aumento della spesa sanitaria dal 2019, in Bulgaria la mortalità riconducibile ai servizi sanitari non è diminuita e continua a essere più di due volte superiore alla media dell'UE, il che è indice di inefficienze nel sistema sanitario. Nonostante la recente diminuzione, la percentuale di pagamenti non rimborsati per l'assistenza sanitaria rimane la più elevata dell'UE. Il numero di infermieri e medici di base in Bulgaria è nuovamente diminuito nel 2023. Attualmente vi è una media di meno di un infermiere per medico e la percentuale di infermieri in attività ogni 1 000 abitanti rimane tra le più basse nell'UE, il che compromette l'accesso ai servizi medici e la loro qualità. Nel 2023 oltre il 40 % degli infermieri e il 50 % dei medici aveva un'età pari o superiore a 55 anni, fattore che, unito alla concentrazione della forza lavoro e delle strutture nelle aree urbane, a lungo termine compromette l'accesso ai servizi sanitari,

[17] SWD(2025) 95 – *Second-stage country analysis on social convergence in line with the Social Convergence Framework (SCF)*, 2025.

RACCOMANDA alla Bulgaria di prendere provvedimenti nel 2025 e nel 2026 al fine di:

1. Potenziare la spesa e la prontezza complessive in materia di difesa e sicurezza assicurando nel contempo la sostenibilità del debito in linea con le conclusioni del Consiglio europeo del 6 marzo 2025. Rispettare i tassi massimi di crescita della spesa netta raccomandati dal Consiglio il 20 giugno 2025, avvalendosi nel contempo della tolleranza prevista dalla clausola di salvaguardia nazionale per una spesa per la difesa più elevata.

2. In considerazione dei termini applicabili per il tempestivo completamento delle riforme e degli investimenti a norma del regolamento (UE) 2021/241, accelerare con urgenza l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza. Accelerare l'attuazione dei programmi della politica di coesione (FESR, JTF, FSE+, FC), se del caso sfruttando le possibilità offerte dal riesame intermedio. Usare in modo ottimale gli strumenti dell'UE per migliorare la competitività, sfruttando anche le opportunità offerte dal programma InvestEU e dalla piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa.

3. Creare condizioni favorevoli per stimolare la competitività, migliorando il funzionamento e la capacità della pubblica amministrazione, anche a livello regionale. Semplificare la regolamentazione, migliorare gli strumenti normativi e ridurre gli oneri amministrativi per creare condizioni di parità per le imprese. Migliorare l'efficacia delle misure anticorruzione, in particolare nei casi di corruzione ad alto livello. Migliorare la qualità delle procedure di appalto pubblico e rafforzare l'indipendenza e il funzionamento delle autorità di regolamentazione. Aumentare l'impatto e l'efficacia degli investimenti pubblici in ricerca e sviluppo, concentrando la ricerca e l'innovazione in un numero minore di istituzioni e migliorando la commercializzazione dei risultati della ricerca.

4. Ridurre la dipendenza dai combustibili fossili, anche promuovendo la liberalizzazione del mercato e accelerando la diffusione delle energie rinnovabili, in particolare designando zone con procedure di autorizzazione accelerate per gli impianti eolici. Adottare misure specifiche per eliminare gradualmente le sovvenzioni dei combustibili fossili, anche eliminando le sovvenzioni alla produzione di energia elettrica e al teleriscaldamento che usano carbone. Aumentare la flessibilità del sistema elettrico per ridurre la volatilità dei prezzi all'ingrosso, in particolare ampliando le possibilità di aggregazione e di gestione della domanda e garantendo sufficienti capacità di stoccaggio. Potenziare l'infrastruttura della rete elettrica a livello di distribuzione, realizzando un'infrastruttura di rete intelligente e apportando migliorie a linee e sottostazioni. Affrontare la povertà energetica sviluppando un sistema di informazione aggiornato sulle famiglie in condizioni di povertà energetica e vulnerabili dal punto di vista energetico e sostenendole con misure politiche mirate. Incoraggiare le misure di efficienza energetica nell'industria. Promuovere la diffusione e l'adozione di un trasporto pubblico urbano e ferroviario sostenibile, anche accelerando lo sviluppo delle infrastrutture necessarie. Migliorare la gestione delle risorse idriche e dei rifiuti, affrontando le carenze istituzionali e investendo nelle infrastrutture per garantire un uso sostenibile delle risorse.

5. Rafforzare l'insegnamento e l'apprendimento basati sulle competenze. Migliorare la qualità dell'insegnamento attraverso una formazione iniziale, continua e basata sulle esigenze degli insegnanti. Migliorare la qualità, la pertinenza ai fini del mercato del lavoro e l'inclusività dell'istruzione e della formazione, anche per i rom e per gli altri gruppi svantaggiati. Affrontare le carenze di manodopera, attuando efficacemente misure volte ad aumentare il livello di occupazione delle persone con disabilità, delle persone con un livello di istruzione inferiore, dei rom e delle persone inattive. Rafforzare l'acquisizione di competenze per stimolare la competitività e sostenere la transizione verde e digitale. Affrontare la questione dell'inclusione sociale, migliorando l'accesso a servizi sociali e per l'impiego integrati e prevedendo un sostegno più efficace al reddito minimo. Migliorare l'accesso ai servizi sanitari, anche riducendo ulteriormente i pagamenti non rimborsati e affrontando le carenze e la distribuzione disomogenea degli operatori sanitari al fine di aumentare l'efficacia, l'accessibilità e la capacità del sistema sanitario.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente