



Bruxelles, 24.5.2023
COM(2023) 626 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

**relativa al programma nazionale di riforma 2023 della Finlandia e che formula
un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2023 della Finlandia**

{SWD(2023) 626 final}

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

relativa al programma nazionale di riforma 2023 della Finlandia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2023 della Finlandia

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 5, paragrafo 2,

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,

considerando quanto segue:

- (1) Il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio² che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza è entrato in vigore il 19 febbraio 2021. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza fornisce sostegno finanziario agli Stati membri per l'attuazione di riforme e investimenti, producendo uno stimolo di bilancio finanziato dall'UE. In linea con le priorità del semestre europeo, contribuisce alla ripresa economica e sociale e all'attuazione di investimenti e riforme sostenibili, volti in particolare a promuovere la transizione 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'UE e a continuare l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali. Il contributo finanziario massimo per ciascuno Stato membro nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza è stato aggiornato il 30 giugno 2022, a norma dell'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/241.
- (2) Il 22 novembre 2022 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita sostenibile 2023³, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2023. Il 23 marzo 2023 il Consiglio europeo ha approvato le

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² 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).

³ COM(2022) 780 final.

priorità dell'analisi in funzione delle quattro dimensioni della sostenibilità competitiva. Sempre il 22 novembre 2022 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta 2023, in cui non annoverava la Finlandia tra gli Stati membri che possono presentare squilibri o correre il rischio di presentarli e che devono essere sottoposti a esame approfondito. Lo stesso giorno ha adottato anche un parere sul documento programmatico di bilancio 2023 della Finlandia. La Commissione ha inoltre adottato una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro, che il Consiglio ha adottato il 16 maggio 2023, e la proposta di relazione comune sull'occupazione 2023, che analizza l'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione e i principi del pilastro europeo dei diritti sociali, adottata dal Consiglio il 13 marzo 2023.

- (3) Sebbene le economie dell'UE diano prova di notevole resilienza, il contesto geopolitico continua ad avere un impatto negativo. Nella sua agenda di politica economica e sociale l'UE, fermamente al fianco dell'Ucraina, mira, nel breve periodo, a ridurre gli effetti negativi degli shock energetici su famiglie e imprese vulnerabili e, nel medio periodo, a proseguire gli sforzi per realizzare la transizione verde e digitale, favorire una crescita sostenibile e inclusiva, salvaguardare la stabilità macroeconomica e accrescere la resilienza. L'agenda è fortemente incentrata anche sull'aumento della competitività e della produttività dell'UE.
- (4) Il 1° febbraio 2023 la Commissione ha pubblicato la comunicazione "Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette"⁴ al fine di stimolare la competitività dell'industria dell'UE a zero emissioni nette e sostenere la transizione rapida verso la neutralità climatica. Il piano integra gli attuali sforzi nell'ambito del Green Deal europeo e di REPowerEU. Esso intende creare un contesto più favorevole che consenta di aumentare la capacità dell'UE di produrre le tecnologie e i prodotti a zero emissioni nette necessari per conseguire gli ambiziosi obiettivi climatici dell'Unione, nonché di garantire l'accesso alle materie prime critiche necessarie, in particolare diversificando l'approvvigionamento, sfruttando adeguatamente le risorse geologiche negli Stati membri e massimizzando il riciclaggio delle materie prime. Il piano si basa su quattro pilastri: un contesto normativo prevedibile e semplificato, un accesso più rapido ai finanziamenti, migliori competenze e un commercio aperto per catene di approvvigionamento resilienti. Il 16 marzo 2023 la Commissione ha inoltre pubblicato la comunicazione "Competitività a lungo termine dell'UE: prospettive oltre il 2030"⁵, articolata attorno a nove fattori sinergici, con l'obiettivo di adoperarsi in favore di un quadro normativo propizio alla crescita. La comunicazione definisce le priorità politiche per provvedere in modo attivo a miglioramenti strutturali, investimenti ben mirati e misure normative per la competitività a lungo termine dell'UE e degli Stati membri. Le raccomandazioni formulate di seguito contribuiscono a rispondere a tali priorità.
- (5) Nel 2023 il semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche continua a evolvere in linea con l'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 rispondono a tutte le raccomandazioni specifiche per paese formulate negli ultimi anni o a un insieme significativo di esse. Le raccomandazioni specifiche per paese 2019,

⁴ COM(2023) 62 final.

⁵ COM(2023) 168 final.

2020 e 2022 sono ugualmente pertinenti per i piani per la ripresa e la resilienza riveduti, aggiornati o modificati a norma degli articoli 14, 18 e 21 del regolamento (UE) 2021/241.

- (6) Il regolamento REPowerEU⁶, adottato il 27 febbraio 2023, mira a una progressiva e rapida eliminazione della dipendenza dell'UE dalle importazioni di combustibili fossili russi. Ciò contribuirà alla sicurezza energetica e alla diversificazione dell'approvvigionamento di energia dell'UE, aumentando nel contempo la diffusione delle energie rinnovabili, le capacità di stoccaggio dell'energia e l'efficienza energetica. Il regolamento consente agli Stati membri di aggiungere ai rispettivi piani nazionali per la ripresa e la resilienza un nuovo capitolo dedicato al piano REPowerEU, onde finanziare riforme e investimenti chiave che contribuiranno al conseguimento degli obiettivi di REPowerEU. Tali riforme e investimenti contribuiranno inoltre a stimolare la competitività dell'industria dell'UE a zero emissioni nette, come indicato nel piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette, e a dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese in materia di energia rivolte agli Stati membri nel 2022 e, se del caso, nel 2023. Il regolamento REPowerEU introduce una nuova categoria di sostegno finanziario non rimborsabile, messo a disposizione degli Stati membri per finanziare nuove riforme e nuovi investimenti connessi al settore dell'energia nell'ambito dei rispettivi piani per la ripresa e la resilienza.
- (7) L'8 marzo 2023 la Commissione ha adottato una comunicazione che fornisce orientamenti di politica di bilancio per il 2024. Essi mirano a sostenere la preparazione dei programmi di stabilità e convergenza degli Stati membri e a rafforzare in tal modo il coordinamento delle politiche⁷. La Commissione ha inoltre ricordato che la clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita sarà disattivata alla fine del 2023. Per il periodo 2023-2024 ha sollecitato politiche di bilancio che garantiscano la sostenibilità del debito a medio termine e aumentino la crescita potenziale in modo sostenibile. Gli Stati membri sono stati invitati a precisare nei rispettivi programmi di stabilità e convergenza per il 2023 le modalità con cui i loro piani di bilancio garantiranno il rispetto del valore di riferimento del 3 % del PIL per il disavanzo unitamente alla riduzione plausibile e costante del debito, o in che modo intendano mantenere il debito a livelli prudenti a medio termine. La Commissione ha esortato gli Stati membri a eliminare gradualmente le misure di bilancio nazionali introdotte per proteggere le famiglie e le imprese dallo shock dei prezzi dell'energia, iniziando da quelle meno mirate. Ha precisato che, qualora fosse necessaria una proroga delle misure di sostegno a causa di nuove pressioni imputabili ai prezzi dell'energia, gli Stati membri dovrebbero far sì che dette misure siano mirate più che in passato alle famiglie e alle imprese vulnerabili. Nella comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE⁸, la Commissione ha proposto che le raccomandazioni di bilancio siano quantificate e differenziate nonché formulate sulla base della spesa primaria netta. Ha raccomandato che tutti gli Stati membri continuino a tutelare gli investimenti finanziati a livello nazionale e a garantire l'uso efficace del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di altri fondi dell'UE, soprattutto in

⁶ 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).

⁷ COM(2023) 141 final.

⁸ COM(2022) 583 final.

considerazione degli obiettivi in materia di transizione verde e digitale e di resilienza. Ha inoltre indicato che proporrà al Consiglio di avviare, nella primavera del 2024, le procedure per i disavanzi eccessivi basate sul disavanzo in base ai dati di consuntivo per il 2023, in linea con le disposizioni giuridiche vigenti.

- (8) Il 26 aprile 2023 la Commissione ha presentato proposte legislative per attuare una riforma globale delle regole della governance economica dell'UE. L'obiettivo centrale delle proposte è rafforzare la sostenibilità del debito pubblico e promuovere una crescita sostenibile e inclusiva in tutti gli Stati membri attraverso riforme e investimenti. Le proposte mirano a conferire agli Stati membri un maggiore controllo sull'elaborazione dei loro piani a medio termine, introducendo al contempo un regime di applicazione più rigoroso per garantire che gli Stati membri rispettino gli impegni assunti nei loro piani strutturali di bilancio a medio termine. L'obiettivo è concludere i lavori legislativi nel 2023.
- (9) Il 27 maggio 2021 la Finlandia 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 del regolamento. Il 29 ottobre 2021 il Consiglio ha adottato la decisione relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Finlandia⁹. L'erogazione delle rate è subordinata a una decisione della Commissione adottata a norma dell'articolo 24, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2021/241, che stabilisca che la Finlandia ha conseguito in misura soddisfacente i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio. Il conseguimento soddisfacente presuppone che non siano annullati i traguardi e gli obiettivi conseguiti in precedenza.
- (10) Il 23 marzo 2023 la Finlandia ha presentato il programma nazionale di riforma 2023 e il programma di stabilità 2023, in linea con l'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1466/97. I due programmi sono stati valutati congiuntamente per tener conto delle correlazioni. In conformità dell'articolo 27 del regolamento (UE) 2021/241, il programma nazionale di riforma 2023 rispecchia anche la relazione semestrale della Finlandia in merito ai progressi compiuti nella realizzazione del piano per la ripresa e la resilienza.
- (11) Il 24 maggio 2023 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese 2023 relativa alla Finlandia¹⁰, nella quale valuta i progressi compiuti dalla Finlandia nel dar seguito alle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio tra il 2019 e il 2022 e fa il punto dell'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza. Sulla scorta di questa analisi la relazione per paese ha individuato lacune rispetto alle sfide non affrontate o solo parzialmente affrontate nel piano per la ripresa e la resilienza, e anche a sfide nuove ed emergenti. Ha valutato quindi i progressi compiuti dalla Finlandia nell'attuare il pilastro europeo dei diritti sociali, conseguire gli obiettivi principali dell'UE in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

⁹ Decisione di esecuzione del Consiglio, del 25 ottobre 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Finlandia (ST 12524/21; ST 12524/21 ADD 1).

¹⁰ SWD(2023) 626 final.

- (12) Sulla base dei dati convalidati da Eurostat¹¹, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche della Finlandia è diminuito sceso dal 2,8 % del PIL nel 2021 allo 0,9 % nel 2022, mentre il debito delle amministrazioni pubbliche è salito dal 72,6 % del PIL alla fine del 2021 al 73,0 % alla fine del 2022. Il 24 maggio 2023 la Commissione ha pubblicato una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, TFUE¹²; la relazione ha esaminato la situazione di bilancio della Finlandia, il cui debito delle amministrazioni pubbliche nel 2022 superava il valore di riferimento del 60 % del PIL previsto dal trattato e non rispettava il parametro per la riduzione del debito. La relazione ha concluso che il criterio del debito non era soddisfatto. In linea con la sua comunicazione dell'8 marzo 2023¹³, la Commissione non ha proposto di avviare nuove procedure per i disavanzi eccessivi nella primavera del 2023; ha invece dichiarato che proporrà al Consiglio di avviare, nella primavera del 2024, procedure per i disavanzi eccessivi basate sul disavanzo in base ai dati di consuntivo per il 2023. La Finlandia dovrebbe tenerne conto nell'esecuzione del bilancio 2023 e nella preparazione del documento programmatico di bilancio 2024.
- (13) Il saldo delle amministrazioni pubbliche ha subito gli effetti delle misure di politica di bilancio adottate per attenuare l'impatto economico e sociale dell'aumento dei prezzi dell'energia. Nel 2022 hanno determinato una riduzione delle entrate provvedimenti quali l'aumento temporaneo delle spese di trasporto deducibili e l'aumento delle deduzioni fiscali per le famiglie sulle ristrutturazioni dei sistemi di riscaldamento; a incrementare le spese sono state invece misure quali l'aumento degli indici delle prestazioni sociali e il pagamento di ulteriori prestazioni per i figli a carico, nell'intento di migliorare il potere d'acquisto delle famiglie a basso reddito e far fronte ai costi provocati dall'inflazione. La Commissione stima il costo di bilancio netto di queste misure allo 0,1 % del PIL nel 2022. Il saldo delle amministrazioni pubbliche ha risentito anche del costo di bilancio della protezione temporanea agli sfollati provenienti dall'Ucraina, stimato allo 0,1 % del PIL nel 2022. Nel contempo il costo stimato delle misure temporanee di emergenza connesse alla COVID-19 è sceso dal 2,0 % del PIL nel 2021 allo 0,2 % nel 2022.
- (14) Il 18 giugno 2021 il Consiglio ha raccomandato alla Finlandia¹⁴ di mantenere nel 2022 un orientamento di bilancio a sostegno della ripresa, segnatamente l'impulso impresso dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, e preservare gli investimenti finanziati a livello nazionale.
- (15) Secondo le stime della Commissione, nel 2022 l'orientamento della politica di bilancio¹⁵ è stato sostanzialmente neutro a -0,1 % del PIL, in linea con quanto raccomandato dal Consiglio. Come raccomandato dal Consiglio, la Finlandia ha continuato a sostenere la ripresa avvalendosi del dispositivo per la ripresa e la resilienza per finanziare investimenti. La spesa finanziata mediante le sovvenzioni del dispositivo e altri fondi dell'UE è stata pari allo 0,3 % del PIL nel 2022 (0,2 % nel

¹¹ Eurostat, Euroindicatori 47/2023 del 21.4.2023.

¹² COM(2023) 631 final del 24.5.2023.

¹³ COM(2023) 141 final dell'8.3.2023.

¹⁴ Raccomandazione del Consiglio, del 18 giugno 2021, che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2021 della Finlandia (GU C 304 del 29.7.2021, pag. 126).

¹⁵ L'orientamento di bilancio è misurato come la variazione, rispetto alla crescita potenziale a medio termine, della spesa primaria (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate), escluse le misure temporanee di emergenza connesse alla crisi della COVID-19, ma compresa la spesa finanziata dal sostegno non rimborsabile (sovvenzioni) del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE. Per maggiori dettagli cfr. il riquadro 1 nelle tabelle statistiche di bilancio.

2021). Gli investimenti finanziati a livello nazionale hanno apportato un contributo neutro di 0,0 punti percentuali all'orientamento della politica di bilancio¹⁶. La Finlandia ha pertanto preservato gli investimenti finanziati a livello nazionale, come raccomandato dal Consiglio. Allo stesso tempo la crescita della spesa corrente primaria finanziata a livello nazionale (al netto delle nuove misure sul lato delle entrate) ha fornito un contributo sostanzialmente neutro di 0,1 punti percentuali all'orientamento della politica di bilancio. La Finlandia ha pertanto tenuto sufficientemente sotto controllo la crescita della spesa corrente finanziata a livello nazionale.

- (16) Lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio del programma di stabilità è realistico sia per il 2023 che per il 2024. Il governo prevede che il PIL reale si riduca leggermente dello 0,2 % nel 2023, per poi crescere dell'1,3 % nel 2024. A titolo di confronto, le previsioni di primavera 2023 della Commissione prospettano una crescita positiva del PIL reale, pari allo 0,2 % nel 2023 e all'1,4 % nel 2024. Secondo entrambe le serie di previsioni il principale fattore di crescita nel 2023 sono le esportazioni nette, mentre nel 2024 è previsto un miglioramento più generale dei risultati economici, poiché è destinata a riprendersi anche la domanda interna.
- (17) Nel programma di stabilità 2023 il governo prevede che il rapporto tra il disavanzo delle amministrazioni pubbliche e il PIL salga al 2,6 % del PIL nel 2023. Tale variazione riflette principalmente l'indicizzazione delle prestazioni sociali, i finanziamenti dall'amministrazione centrale alle autorità locali, le maggiori spese per interessi, nonché le spese aggiuntive per la difesa e gli investimenti connessi alle attività di R&S. Secondo il programma, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe aumentare passando dal 73,0 % alla fine del 2022 al 74,4 % alla fine del 2023. Le previsioni di primavera 2023 della Commissione prospettano un disavanzo pubblico del 2,6 % del PIL per il 2023. Ciò è in linea con il disavanzo previsto nel programma di stabilità. Le previsioni di primavera 2023 della Commissione prospettano un rapporto debito pubblico/PIL inferiore, pari al 73,9 % alla fine del 2023. La differenza è dovuta a un deflatore leggermente superiore ipotizzato dalla Commissione nelle previsioni di primavera 2023.
- (18) Stando alle previsioni il saldo delle amministrazioni pubbliche nel 2023 continuerà a risentire delle misure di bilancio adottate per attenuare l'impatto economico e sociale dell'aumento dei prezzi dell'energia. Si tratta di misure prorogate dal 2022 (in particolare: ulteriori aumenti temporanei delle spese di trasporto deducibili e deduzioni fiscali per le famiglie sulle ristrutturazioni dei sistemi di riscaldamento) e di nuove misure quali rimborsi temporanei nelle bollette dell'energia elettrica, crediti di imposta sull'energia elettrica e una riduzione temporanea dell'aliquota IVA sull'energia elettrica. Il costo di tali misure è stato in parte compensato da imposte sui proventi straordinari dei fornitori di energia, in particolare un'imposta temporanea sui proventi delle imprese erogatrici di energia elettrica. Tenendo conto di queste entrate, nelle previsioni di primavera 2023 la Commissione stima il costo di bilancio netto delle misure di sostegno allo 0,3 % del PIL nel 2023¹⁷. La maggior parte delle misure nel 2023 non sembra mirata alle famiglie o alle imprese più vulnerabili e non preserva appieno il segnale di prezzo necessario per ridurre la domanda di energia e accrescere

¹⁶ L'altra spesa in conto capitale finanziata a livello nazionale ha fornito un contributo espansivo di 0,2 punti percentuali di PIL.

¹⁷ La cifra rappresenta il livello del costo annuale di bilancio delle misure, comprese le entrate e le spese correnti e, se del caso, le misure di spesa in conto capitale.

l'efficienza energetica. Di conseguenza nelle previsioni di primavera 2023 la Commissione stima allo 0,1 % del PIL nel 2023 (rispetto allo 0,0 % del PIL nel 2022) l'importo delle misure di sostegno mirate di cui tenere conto nella valutazione della conformità alla raccomandazione per il 2023. Secondo le proiezioni il costo di bilancio della protezione temporanea offerta agli sfollati provenienti dall'Ucraina aumenterà di 0,2 punti percentuali di PIL rispetto al 2022.

- (19) Il 12 luglio 2022 il Consiglio ha raccomandato¹⁸ alla Finlandia di prendere provvedimenti al fine di garantire nel 2023 che la crescita della spesa corrente primaria finanziata a livello nazionale sia in linea con un orientamento della politica complessivamente neutro¹⁹, tenendo conto del costante sostegno temporaneo e mirato alle famiglie e alle imprese più esposte agli aumenti dei prezzi dell'energia, nonché alle persone in fuga dall'Ucraina. La Finlandia dovrebbe essere pronta ad adeguare la spesa corrente all'evoluzione della situazione. Al paese è stato anche raccomandato di aumentare gli investimenti pubblici per la transizione verde e digitale e per la sicurezza energetica tenendo conto dell'iniziativa REPowerEU, anche avvalendosi del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di altri fondi dell'Unione.
- (20) Le previsioni di primavera 2023 della Commissione prospettano per il 2023 un orientamento espansivo della politica di bilancio (-1,0 % del PIL), in un contesto di inflazione elevata, a fronte di un orientamento sostanzialmente neutro nel 2022 (-0,1 % del PIL). Si prevede che nel 2023 la crescita della spesa corrente primaria finanziata a livello nazionale (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate) apporterà all'orientamento della politica di bilancio un contributo espansivo dello 0,6 % del PIL. Sono compresi i costi sostanzialmente stabili delle misure di sostegno mirate alle famiglie e alle imprese più esposte ai rincari dell'energia. Sono compresi anche i costi supplementari (0,2 % del PIL) per offrire protezione temporanea agli sfollati provenienti dall'Ucraina. Il contributo espansivo della spesa corrente primaria netta finanziata a livello nazionale è pertanto dovuto solo in parte al sostegno mirato alle famiglie e alle imprese più vulnerabili ai rincari dell'energia e alle persone in fuga dall'Ucraina. La crescita espansiva della spesa corrente primaria finanziata a livello nazionale (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate) è determinata anche dall'indicizzazione delle prestazioni sociali, dai finanziamenti dell'amministrazione centrale alle autorità locali e dalle spese aggiuntive per la difesa e gli investimenti connessi alle attività di R&S. In sintesi, la crescita prevista della spesa corrente primaria finanziata a livello nazionale non è in linea con la raccomandazione del Consiglio. La spesa finanziata dalle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e da altri fondi dell'UE ammonta allo 0,4 % del PIL nel 2023, mentre gli investimenti finanziati a livello nazionale apportano all'orientamento della politica di bilancio un contributo espansivo di 0,4 punti percentuali²⁰. Pertanto la Finlandia prevede di finanziare ulteriori investimenti attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza e, stando alle proiezioni, preserverà gli investimenti finanziati a livello nazionale. Prevede di finanziare investimenti pubblici per la transizione verde e

¹⁸ Raccomandazione del Consiglio, del 12 luglio 2022, sul programma nazionale di riforma 2022 della Finlandia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2022 della Finlandia (GU C 334 dell'1.9.2022, pag. 213).

¹⁹ Sulla base delle previsioni di primavera 2023 della Commissione, la crescita del prodotto potenziale a medio termine (media su 10 anni) della Finlandia, utilizzata per misurare l'orientamento della politica di bilancio, è stimata al 5,6 % in termini nominali.

²⁰ L'altra spesa in conto capitale finanziata a livello nazionale apporterà, secondo le proiezioni, un contributo neutro di 0,0 punti percentuali di PIL.

digitale e la sicurezza energetica, quali sovvenzioni per la sostituzione delle caldaie a combustibili fossili, nonché per i punti di ricarica per veicoli elettrici, le reti elettriche, il progetto Digirail inteso a rinnovare il sistema di controllo ferroviario, il portale Virtual Finland per agevolare l'immigrazione per motivi di lavoro e il progetto sull'economia in tempo reale (real-time economy, RTE) volto a digitalizzare le transazioni commerciali, che sono finanziati in parte dal dispositivo per la ripresa e la resilienza e da altri fondi dell'UE.

- (21) Secondo il programma di stabilità il disavanzo delle amministrazioni pubbliche dovrebbe restare al 2,6 % del PIL nel 2024. La crescita del gettito fiscale dovrebbe rallentare, mentre la spesa per interessi dovrebbe aumentare. Sempre secondo il programma, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe salire al 76,9 % alla fine del 2024. Sulla base delle misure politiche note alla data limite delle previsioni, le previsioni di primavera 2023 della Commissione prospettano un disavanzo pubblico del 2,6 % del PIL nel 2024, in linea con il disavanzo previsto nel programma. Le previsioni di primavera 2023 della Commissione prospettano un rapporto debito pubblico/PIL inferiore, pari al 76,2 % alla fine del 2024.
- (22) Il programma di stabilità prevede l'eliminazione graduale di tutte le misure di sostegno connesse all'energia nel 2024, obiettivo ugualmente ipotizzato dalla Commissione. Ciò si basa sul presupposto che non si registrino nuovi aumenti dei prezzi dell'energia.
- (23) Il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio richiede un miglioramento annuo del saldo strutturale di bilancio per conseguire l'obiettivo a medio termine, avendo lo 0,5 % del PIL come parametro di riferimento²¹. Alla luce delle considerazioni relative alla sostenibilità di bilancio²², sarebbe opportuno migliorare il saldo strutturale di almeno lo 0,3 % del PIL per il 2024. A tal fine la crescita della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale nel 2024 non dovrebbe superare il 2,2 %, come indicato nella presente raccomandazione. Allo stesso tempo è opportuno eliminare gradualmente le restanti misure di sostegno connesse all'energia (attualmente stimate dalla Commissione allo 0,3 % del PIL nel 2023), in funzione degli sviluppi del mercato dell'energia e partendo da quelle meno mirate, e usare i relativi risparmi per ridurre il disavanzo pubblico. Secondo le previsioni di primavera 2023 della Commissione la crescita della spesa corrente primaria netta finanziata a livello nazionale nel 2023 non è in linea con la raccomandazione del Consiglio. Se questa previsione è confermata, sarebbe opportuno ridurre la crescita della spesa primaria netta nel 2024.
- (24) Nell'ipotesi di politiche invariate, le previsioni di primavera 2023 della Commissione prospettano una crescita della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale pari al 2,8 % nel 2024, ossia al di sopra del tasso di crescita raccomandato.
- (25) Secondo il programma gli investimenti pubblici resteranno al 4,5 % del PIL nel 2023 e nel 2024. Il dato riflette investimenti finanziati a livello nazionale e investimenti

²¹ Cfr. l'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, che impone anche un aggiustamento superiore allo 0,5 % del PIL per gli Stati membri con un debito pubblico superiore al 60 % del PIL o che presentano rischi più considerevoli in termini di sostenibilità del debito.

²² Secondo le stime della Commissione, per conseguire una riduzione plausibile del debito o per mantenere il debito pubblico a livelli prudenti a medio termine la Finlandia avrà bisogno di un aumento medio annuo del saldo primario strutturale in percentuale del PIL di 0,2 punti percentuali. Tale stima si basava sulle previsioni d'autunno 2022 della Commissione. Il punto di partenza era la previsione del disavanzo e del debito pubblico per il 2024, che ipotizzava nello stesso anno la revoca delle misure di sostegno connesse all'energia.

finanziati dall'UE, in particolare attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Il programma fa riferimento a riforme e investimenti da cui si attende un contributo alla sostenibilità di bilancio e a una crescita sostenibile e inclusiva. Vi rientrano la riforma dei servizi sanitari e sociali, prevista anche dal piano per la ripresa e la resilienza, benché le stime sui risparmi futuri che ne deriveranno siano ancora incerte.

- (26) Il programma di stabilità delinea un percorso di bilancio a medio termine fino al 2027. Secondo il programma il disavanzo delle amministrazioni pubbliche salirà al 3,1 % del PIL nel 2025, per poi scendere leggermente al 2,9 % nel 2026. Di conseguenza le previsioni lo situano al di sotto del 3 % del PIL nel 2026. Sempre in base al programma, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe aumentare passando dal 76,9 % alla fine del 2024 all'80,7 % entro la fine del 2026.
- (27) Il sistema di sicurezza sociale della Finlandia è efficace e inclusivo, con un livello elevato di protezione sociale, ma è complesso e il meccanismo degli incentivi presenta alcune insidie. Nel 2020 una commissione parlamentare ad hoc è stata incaricata di progettare la riforma del sistema di sicurezza sociale entro il 2027. A gennaio 2022 la commissione ha pubblicato i risultati della mappatura delle criticità e a marzo 2023 ha presentato una relazione intermedia contenente 31 proposte di studi, progetti legislativi e progetti di sviluppo per i futuri governi. I prossimi passi prevedono l'avvio dei lavori legislativi per razionalizzare il sistema e per aumentare gli incentivi al lavoro, preservando nel contempo la protezione sociale e alzando il tasso di occupazione. Proseguire questo lavoro di riforma del sistema di sicurezza sociale è importante per promuovere la sostenibilità delle finanze pubbliche nel lungo periodo.
- (28) Conformemente all'articolo 19, paragrafo 3, lettera b), e all'allegato V, criterio 2.2, del regolamento (UE) 2021/241, il piano per la ripresa e la resilienza comprende un'ampia gamma di riforme e investimenti che si rafforzano reciprocamente, da attuare entro il 2026. L'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza della Finlandia procede, ma non sono ancora stati firmati gli accordi operativi con la Commissione. Si tratta di un passo necessario per poter presentare la prima richiesta di pagamento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza e per consentire alla Finlandia di recuperare il ritardo rispetto al calendario concordato per le richieste di pagamento. La Finlandia ha presentato una modifica del suo piano a gennaio 2023, approvata dal Consiglio il 14 marzo 2023. La modifica, apportata nel contesto dell'aggiornamento del contributo finanziario massimo messo a disposizione degli Stati membri dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, consiste nella riduzione proporzionale dei finanziamenti destinati ai quattro pilastri del piano. Per tenere conto dei finanziamenti a titolo di REPowerEU, nel 2023 è prevista un'altra modifica del piano per la ripresa e la resilienza. La rapida inclusione del nuovo capitolo dedicato a REPowerEU nel piano per la ripresa e la resilienza consentirà di finanziare ulteriori riforme e investimenti a sostegno degli obiettivi strategici della Finlandia in materia di energia e transizione verde. Per l'attuazione efficace del piano per la ripresa e la resilienza e di altre politiche economiche e occupazionali che vanno al di là del piano, per assicurare un'ampia titolarità dell'agenda politica generale rimane importante il coinvolgimento sistematico ed effettivo delle autorità locali e regionali, delle parti sociali e degli altri portatori di interessi pertinenti.
- (29) Nel 2022 la Commissione ha approvato tutti i documenti di programmazione della politica di coesione della Finlandia. Procedere alla rapida attuazione dei programmi della politica di coesione in complementarità e sinergia con il piano per la ripresa e la resilienza, compreso il capitolo dedicato a REPowerEU, è fondamentale per

realizzare la transizione verde e digitale, accrescere la resilienza economica e sociale e conseguire uno sviluppo territoriale equilibrato in Finlandia.

- (30) Oltre alle sfide economiche e sociali affrontate nel piano per la ripresa e la resilienza, la Finlandia si trova di fronte a una serie di ulteriori sfide connesse alla carenza di competenze, alle politiche in materia di istruzione e formazione, alla politica energetica e alla transizione verde.
- (31) Nel 2022 il mercato del lavoro finlandese ha evidenziato un andamento positivo, ma il numero di posti vacanti è aumentato rapidamente, riflettendo uno squilibrio tra domanda e offerta di competenze e carenze di manodopera in diversi settori, in particolare servizi, edilizia, TCI e tecnologia, istruzione, sanità e assistenza sociale. L'offerta di manodopera qualificata è limitata dal numero relativamente basso di persone in possesso di un diploma di istruzione superiore nelle discipline più richieste sul mercato del lavoro, come pure da un livello relativamente scarso di immigrazione per motivi di lavoro. Al contempo il tasso di completamento del ciclo di istruzione terziaria da parte dei giovani tra i 25 e i 34 anni è al di sotto della media dell'UE. Le carenze di manodopera e competenze sono problematiche per la competitività e la crescita a lungo termine della Finlandia e saranno ulteriormente aggravate dall'invecchiamento della popolazione, dalla mobilità del lavoro relativamente bassa a livello regionale e dall'aumento della domanda di nuove competenze nel contesto della transizione verde e digitale.
- (32) Il 1° luglio 2022 è entrata in vigore la nuova legge sul clima della Finlandia, che sancisce nel diritto nazionale l'obiettivo del paese di diventare la prima società del welfare senza combustibili fossili entro il 2035 e pone obiettivi climatici per il 2030, il 2040 e il 2050. L'economia finlandese tuttavia è ancora tra quelle a maggiore intensità energetica dell'UE. L'energia, l'industria, i trasporti e l'edilizia sono i principali settori che dovranno dare un contributo notevole alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Nel 2021 le fonti di energia rinnovabile costituivano una componente significativa del mix energetico della Finlandia, con una quota del 43 %, seguite dal petrolio al 24 %, dal nucleare al 17 % e dal carbone al 9 %. La Russia resta una fonte importante di combustibile nucleare. Nel periodo tra agosto 2022 e marzo 2023 il consumo di gas naturale della Finlandia è diminuito del 56 % rispetto al consumo medio di gas nello stesso periodo nei cinque anni precedenti, superando l'obiettivo di riduzione del 15 %. La Finlandia potrebbe continuare ad adoperarsi per ridurre temporaneamente la domanda di gas fino al 31 marzo 2024²³.
- (33) Tra le sfide da affrontare per conseguire gli obiettivi climatici a lungo termine vi sono una significativa carenza di investimenti pubblici e privati nei principali settori responsabili di emissioni di gas a effetto serra e i ritardi negli investimenti nelle energie rinnovabili causati dall'accumulo di domande di autorizzazioni ambientali ancora da evadere. Occorre un'ulteriore razionalizzazione delle procedure di autorizzazione per smaltire gli arretrati di progetti energetici in sospeso e agevolare ulteriori investimenti prioritari.
- (34) L'aumento dei prezzi dell'energia e obiettivi climatici ambiziosi richiedono un'accelerazione e un aumento degli investimenti nella decarbonizzazione. Malgrado la crescita più rapida del previsto delle vendite di veicoli elettrici, è improbabile che gli investimenti necessari alla loro ulteriore diffusione – in particolare nell'elettrificazione dei veicoli pesanti – avvengano a condizioni di mercato, a causa

²³ Regolamento (UE) 2022/1369 del Consiglio e regolamento (UE) 2023/706 del Consiglio.

delle lunghe distanze e delle aree scarsamente popolate che caratterizzano la Finlandia. All'incirca il 40 % della rete ferroviaria non è ancora elettrificato.

- (35) Per migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento potrebbe essere rafforzata la trasmissione dell'energia elettrica a livello nazionale. La produzione di energia da fonti rinnovabili avviene in misura crescente lontano dai centri di consumo. La Finlandia ha agito con decisione per affrancarsi dalle importazioni russe di petrolio, carbone e gas, ma una delle due centrali nucleari finlandesi resta completamente dipendente dal combustibile russo. Sono necessarie forti interconnessioni tra la Finlandia e i paesi vicini per garantire un mercato dell'elettricità ben funzionante nell'intera regione e aumentare il contributo previsto dell'energia rinnovabile al mix energetico.
- (36) La carenza di manodopera e di competenze nei settori e nelle professioni fondamentali per la transizione verde — compresi la produzione, la diffusione e il mantenimento delle tecnologie a zero emissioni nette — crea strozzature nella transizione a un'economia a zero emissioni nette. Nel 2022 in Finlandia sono state segnalate carenze di manodopera per 37 professioni che richiedevano competenze o conoscenze specifiche per la transizione verde, tra cui addetti all'isolamento, ingegneri civili, idraulici e tubisti. Sistemi di istruzione e formazione di qualità elevata che rispondano alle mutevoli esigenze del mercato del lavoro e misure mirate per la riqualificazione e il miglioramento delle competenze sono cruciali per ridurre le carenze di competenze e promuovere l'inclusione lavorativa e la riallocazione della forza lavoro. Per sbloccare il potenziale inutilizzato dell'offerta di lavoro, tali misure devono essere accessibili, in particolare per le persone e nei settori e nelle regioni maggiormente interessati dalla transizione verde.
- (37) Alla luce della valutazione della Commissione, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità 2022 e il suo parere²⁴ trova riscontro nella raccomandazione di cui al punto 1.
- (38) Date le strette correlazioni tra le economie degli Stati membri della zona euro e il loro contributo collettivo al funzionamento dell'Unione economica e monetaria, il Consiglio ha raccomandato a tali Stati membri di prendere provvedimenti, anche tramite i piani per la ripresa e la resilienza, al fine di i) preservare la sostenibilità del debito e astenersi da un sostegno generalizzato alla domanda aggregata nel 2023, orientare in modo più mirato le misure di bilancio adottate per attenuare l'impatto degli elevati prezzi dell'energia e riflettere su modalità adeguate per eliminare gradualmente il sostegno con il diminuire delle pressioni causate dai prezzi dell'energia; ii) mantenere ingenti investimenti pubblici e promuovere investimenti privati a sostegno della transizione verde e digitale; iii) sostenere dinamiche salariali che attenuino la perdita di potere d'acquisto limitando nel contempo gli effetti di secondo impatto sull'inflazione, migliorare ulteriormente le politiche attive del mercato del lavoro e colmare le carenze di competenze; iv) migliorare il contesto imprenditoriale e garantire che il sostegno per l'energia destinato alle imprese sia efficace sotto il profilo dei costi, temporaneo, mirato alle imprese economicamente sostenibili e che siano mantenuti incentivi per la transizione verde; e v) preservare la stabilità macrofinanziaria e monitorare i rischi, continuando nel contempo a lavorare al completamento dell'Unione bancaria. Per la Finlandia le raccomandazioni di cui

²⁴ A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, e dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

ai punti 1, 2, 3 e 4 contribuiscono all'attuazione della prima, seconda e terza raccomandazione per la zona euro.

RACCOMANDA alla Finlandia di prendere provvedimenti nel 2023 e nel 2024 al fine di:

1. eliminare gradualmente entro la fine del 2023 le vigenti misure di sostegno connesse all'energia, usando i relativi risparmi per ridurre il disavanzo pubblico; qualora nuovi aumenti dei prezzi dell'energia dovessero richiedere misure di sostegno, provvedere a che queste mirino a tutelare le famiglie e le imprese vulnerabili, siano fiscalmente sostenibili e preservino gli incentivi al risparmio energetico;
assicurare una politica di bilancio prudente, in particolare limitando a non più del 2,2 % l'aumento nominale della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale nel 2024;
preservare gli investimenti pubblici finanziati a livello nazionale e provvedere all'assorbimento efficace delle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di altri fondi dell'UE, in particolare per promuovere la transizione verde e digitale;
per il periodo successivo al 2024, continuare a perseguire una strategia di bilancio a medio termine di risanamento graduale e sostenibile, combinata con investimenti e riforme atti ad aumentare la crescita sostenibile, al fine di conseguire una posizione di bilancio prudente a medio termine;
perseguire la riforma del sistema di sicurezza sociale volta ad aumentare l'efficienza del sistema di prestazioni sociali, che migliorerebbe gli incentivi al lavoro e promuoverebbe anche la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche;
2. procedere con l'attuazione sistematica del piano per la ripresa e la resilienza e perfezionare celermente il capitolo dedicato a REPowerEU al fine di avviarne rapidamente l'attuazione; procedere alla rapida attuazione dei programmi della politica di coesione in stretta complementarità e sinergia con il piano per la ripresa e la resilienza;
3. affrontare le carenze di manodopera e competenze attraverso la riqualificazione e l'aggiornamento delle competenze della forza lavoro e l'ampliamento dell'offerta di istruzione superiore, in particolare nelle discipline più richieste nel mercato del lavoro;
4. ridurre la dipendenza complessiva dai combustibili fossili accelerando la diffusione delle energie rinnovabili, anche con l'ulteriore snellimento delle procedure di autorizzazione, e stimolare gli investimenti pubblici e privati nella decarbonizzazione dell'industria e dei trasporti, segnatamente mediante l'elettrificazione; sviluppare infrastrutture energetiche per aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento rafforzando la trasmissione di energia elettrica; intensificare le iniziative a livello politico volte all'offerta e all'acquisizione delle competenze necessarie per la transizione verde.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*