



COMMISSIONE  
EUROPEA

Bruxelles, 23.5.2022  
COM(2022) 608 final

Raccomandazione di

**RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

**sul programma nazionale di riforma 2022 dell'Estonia e che formula un parere del  
Consiglio sul programma di stabilità 2022 dell'Estonia**

{SWD(2022) 608 final} - {SWD(2022) 640 final}

**RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

**sul programma nazionale di riforma 2022 dell'Estonia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2022 dell'Estonia**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121, paragrafo 2, e l'articolo 148, paragrafo 4,

visto il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche<sup>1</sup>, in particolare l'articolo 5, paragrafo 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 Consiglio<sup>2</sup> 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 per l'attuazione di riforme e investimenti, con uno stimolo di bilancio finanziato dall'Unione. Contribuisce alla ripresa economica e all'attuazione di investimenti e riforme sostenibili e propizi per la crescita, volti in particolare a promuovere la transizione verde e digitale, e rafforza la resilienza e la crescita potenziale delle economie degli Stati membri. Contribuisce inoltre a promuovere finanze pubbliche sostenibili e a stimolare la crescita e la creazione di posti di lavoro nel medio e lungo periodo. Il contributo finanziario massimo per ciascuno Stato membro nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza [è stato] aggiornato il [XX] giugno 2022, a norma dell'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/241.
- (2) Il 24 novembre 2021 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita sostenibile, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2022. Ha tenuto debito conto del rinnovato impegno comune del vertice sociale di Porto del maggio 2021 a proseguire l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione

---

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

<sup>2</sup> 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).

il 17 novembre 2017. Il 25 marzo 2022 il Consiglio europeo ha approvato le priorità dell'analisi annuale della crescita sostenibile 2022. Sempre il 24 novembre 2021 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta, in cui non annoverava l'Estonia tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito<sup>3</sup>. Lo stesso giorno ha adottato anche una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio relativa alla politica economica della zona euro, che il Consiglio ha adottato il 5 aprile 2022, e la proposta di relazione comune sull'occupazione 2022 che analizza l'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione e i principi del pilastro europeo dei diritti sociali, che il Consiglio ha adottato il 14 marzo 2022.

- (3) L'invasione russa dell'Ucraina, di poco successiva alla pandemia mondiale, ha sensibilmente modificato il contesto geopolitico ed economico. Il suo impatto sulle economie degli Stati membri si è manifestato ad esempio con l'aumento dei prezzi dell'energia e dei generi alimentari e prospettive di crescita più deboli. L'aumento dei prezzi dell'energia grava in particolare sulle famiglie più vulnerabili che si trovano o rischiano di cadere in condizioni di povertà energetica. L'UE sta inoltre registrando un afflusso senza precedenti di persone in fuga dall'Ucraina. In questo contesto il 4 marzo 2022 è stata attivata per la prima volta la direttiva sulla protezione temporanea<sup>4</sup>, che riconosce agli sfollati ucraini il diritto di soggiornare legalmente nell'UE e dà loro accesso all'istruzione e alla formazione, al mercato del lavoro, all'assistenza sanitaria, agli alloggi e all'assistenza sociale. È messo a disposizione dell'Estonia un sostegno eccezionale nell'ambito dell'iniziativa "Azione di coesione a favore dei rifugiati in Europa" (CARE) e attraverso prefinanziamenti aggiuntivi del programma di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU) per rispondere prontamente alle esigenze di accoglienza e integrazione di quanti fuggono dall'Ucraina.
- (4) Tenuto conto dei rapidi mutamenti della situazione economica e geopolitica, il semestre europeo riprende il suo ampio coordinamento delle politiche economiche e occupazionali nel 2022, seguendo nel contempo un'evoluzione in linea con i requisiti di applicazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, come indicato nell'analisi annuale della crescita sostenibile 2022. L'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza adottati è fondamentale per il conseguimento delle priorità politiche del semestre europeo; i piani infatti affrontano tutte o un sottoinsieme significativo delle raccomandazioni specifiche per paese formulate nei cicli 2019 e 2020. Le raccomandazioni specifiche per paese 2019 e 2020 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, e si aggiungono alle eventuali raccomandazioni specifiche per paese formulate entro la data di presentazione del piano modificato.
- (5) La clausola di salvaguardia generale è attiva dal marzo 2020<sup>5</sup>. Nella comunicazione del 3 marzo 2021<sup>6</sup>, la Commissione ha espresso il parere secondo cui la decisione sulla

---

<sup>3</sup> Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25).

<sup>4</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea (GU L 71 del 4.3.2022, pag. 1).

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, Bruxelles, 20.3.2020 (COM(2020) 123 final).

disattivazione o sul mantenimento della clausola di salvaguardia generale dovrebbe essere presa nel quadro di una valutazione globale dello stato dell'economia, prendendo come criterio quantitativo principale il livello di attività economica nell'UE o nella zona euro rispetto ai livelli precedenti la crisi (fine 2019). L'accresciuta incertezza e i forti rischi di revisione al ribasso delle prospettive economiche nel contesto della guerra in Europa, i rincari dell'energia senza precedenti e il protrarsi di turbative nelle catene di approvvigionamento giustificano il mantenimento della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita per tutto il 2023.

- (6) Seguendo l'approccio indicato nel parere del Consiglio del 18 giugno 2021 sul programma di stabilità 2021, la misura migliore per valutare l'orientamento della politica di bilancio è attualmente la variazione, in relazione 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 COVID-19, ma comprese la spesa finanziata dal sostegno a fondo perduto (sovvenzioni) del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE<sup>7</sup>. Al di là dell'orientamento generale della politica di bilancio, al fine di valutare se la politica di bilancio nazionale sia prudente e la sua composizione sia favorevole a una ripresa sostenibile in linea con la transizione verde e digitale, viene prestata attenzione anche all'evoluzione della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale<sup>8</sup> (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate ed escluse le misure temporanee di emergenza connesse alla crisi COVID-19) e degli investimenti.
- (7) Il 2 marzo 2022 la Commissione ha adottato una comunicazione che fornisce orientamenti generali per la politica di bilancio nel 2023, con l'obiettivo di sostenere la preparazione dei programmi di stabilità e convergenza degli Stati membri e rafforzare in tal modo il coordinamento delle politiche<sup>9</sup>. Pur restando pronta a reagire all'evoluzione della situazione economica, sulla base delle prospettive macroeconomiche delle previsioni d'inverno 2022 la Commissione ha osservato che la transizione da una politica di bilancio aggregata di sostegno nel 2020-2022 a una politica di bilancio aggregata sostanzialmente neutra nel 2023 sarebbe appropriata e ha annunciato che è opportuno continuare a differenziare le raccomandazioni di bilancio per il 2023 tra i vari Stati membri e tenere conto di eventuali effetti di ricaduta transfrontalieri. La Commissione ha invitato gli Stati membri a integrare gli orientamenti nei rispettivi programmi di stabilità e convergenza e si è impegnata a monitorare attentamente l'andamento dell'economia e ad aggiornare secondo le necessità gli orientamenti politici al più tardi nel quadro del pacchetto di primavera del semestre di fine di maggio 2022.
- (8) A fronte degli orientamenti di bilancio forniti il 2 marzo 2022, le raccomandazioni in materia di bilancio per il 2023 tengono conto del peggioramento delle prospettive economiche, dell'accresciuta incertezza e di ulteriori rischi di revisione al ribasso,

---

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio - A un anno dall'insorgere della pandemia di COVID-19: la risposta della politica di bilancio, Bruxelles, 3.3.2021 (COM(2021) 105 final).

<sup>7</sup> Nella presente raccomandazione le stime dell'orientamento di bilancio e delle sue componenti sono stime della Commissione basate sulle ipotesi sottese alle previsioni di primavera 2022 della Commissione. Le stime della Commissione relative alla crescita potenziale a medio termine non tengono conto delle ricadute positive delle riforme indotte dal piano per la ripresa e la resilienza, che possono stimolare la crescita potenziale.

<sup>8</sup> Non finanziata da sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e da altri fondi dell'UE.

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio - Orientamenti di politica di bilancio per il 2023, Bruxelles, 2.3.2022 (COM(2022) 85 final).

nonché dell'inflazione più elevata rispetto alle previsioni d'inverno. Alla luce di tali considerazioni, la risposta di bilancio deve espandere gli investimenti pubblici per la transizione verde e digitale e la sicurezza energetica e sostenere il potere d'acquisto delle famiglie più vulnerabili in modo da attenuare le ripercussioni dell'impennata dei prezzi dell'energia e contribuire a limitare le pressioni inflazionistiche derivanti dagli effetti di secondo impatto attraverso misure mirate e temporanee; la politica di bilancio deve rimanere agile per adeguarsi al rapido evolversi delle circostanze e differenziarsi tra i vari paesi in funzione della loro situazione economica e di bilancio, anche per quanto riguarda l'esposizione alla crisi e l'afflusso di sfollati dall'Ucraina.

- (9) Il 18 giugno 2021 l'Estonia 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 dell'Estonia<sup>10</sup>. 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 l'Estonia ha conseguito in misura soddisfacente i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio. Il conseguimento soddisfacente presuppone che non sia stato annullato il conseguimento di traguardi e obiettivi precedenti.
- (10) Il 29 aprile 2022 l'Estonia ha presentato il programma nazionale di riforma 2022 e il programma di stabilità 2022, in linea il termine stabilito nell'articolo 4 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 2022 rispecchia anche la relazione semestrale dell'Estonia in merito ai progressi compiuti nella realizzazione del suo piano per la ripresa e la resilienza.
- (11) Il 23 maggio 2022 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese 2022 relativa all'Estonia<sup>11</sup>, nella quale valuta i progressi compiuti dall'Estonia nel dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio nel 2019, nel 2020 e nel 2021 e fa il punto sull'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, sulla base del quadro di valutazione della ripresa e della 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, tra cui quelle derivanti dall'invasione russa dell'Ucraina. Ha valutato quindi i progressi compiuti dall'Estonia 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.
- (12) Il 23 maggio 2022 la Commissione ha pubblicato una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, TFUE. La relazione esamina la situazione di bilancio dell'Estonia, poiché nel 2022 il disavanzo delle amministrazioni pubbliche dovrebbe superare il valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato. La relazione conclude che il

---

<sup>10</sup> Decisione di esecuzione del Consiglio, del 29 ottobre 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Estonia (ST 12532/21; ST 12532/21 ADD 1; ST 12532/21 ADD COR 1 REV 1).

<sup>11</sup> SWD(2022) 608 final.

criterio del disavanzo non è soddisfatto. In linea con la comunicazione del 2 marzo 2022, la Commissione non ha proposto di avviare nuove procedure per i disavanzi eccessivi nella primavera del 2022 e valuterà nuovamente l'opportunità di proporre l'apertura di procedure per i disavanzi eccessivi nell'autunno del 2022.

- (13) Il 20 luglio 2020 il Consiglio ha raccomandato all'Estonia di attuare nel 2020 e nel 2021, in linea con la clausola di salvaguardia generale, tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia e sostenere l'economia e la successiva ripresa. Ha inoltre raccomandato all'Estonia, quando le condizioni economiche lo consentano, di perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito, migliorando nel contempo gli investimenti. Nel 2021, sulla base dei dati convalidati da Eurostat, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche dell'Estonia è sceso dal 5,6 % del PIL del 2020 al 2,4 %. La risposta della politica di bilancio dell'Estonia ha sostenuto la ripresa economica nel 2021, mentre le misure temporanee di sostegno connesse all'emergenza sono salite dal 2,3 % del PIL nel 2020 al 2,7 % nel 2021. Le misure adottate dall'Estonia nel 2021 sono in linea con la raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020. Le misure discrezionali di bilancio adottate dal governo nel 2020 e nel 2021 erano per lo più temporanee o accompagnate da misure di compensazione. Allo stesso tempo, alcune delle misure discrezionali adottate dal governo nel periodo 2020-2021 non erano temporanee o accompagnate da misure di compensazione e consistevano principalmente in aumenti delle pensioni, aumenti salariali mirati (personale docente, medico, del settore culturale e di polizia) e programmi di spesa per sanità, R&S, settore militare e TIC. Sulla base dei dati convalidati da Eurostat, nel 2021 il debito delle amministrazioni pubbliche si è attestato al 18,1 % del PIL.
- (14) Lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio del programma di stabilità 2022 è prudente. Il governo prevede un calo del PIL reale dell'1,0 % nel 2022 e dell'1,2 % nel 2023. A titolo di confronto, le previsioni di primavera 2022 della Commissione prospettano una crescita del PIL reale pari all'1,0 % nel 2022 e al 2,4 % nel 2023. La Commissione prevede una crescita più vigorosa dei consumi privati, sostenuta da un elevato livello di risparmi accumulati e dalla robusta dinamica salariale attesa. Nel programma di stabilità 2022, il governo prevede un aumento del disavanzo nominale al 5,3 % del PIL nel 2022 e un calo al 4,8 % nel 2023. L'aumento registrato nel 2022 riflette principalmente le nuove misure di spesa per attenuare i prezzi dell'energia e la spesa sociale e previdenziale supplementare, nonché i costi per l'offerta di protezione temporanea agli sfollati dall'Ucraina. Stando al programma di stabilità, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe salire al 20,7 % nel 2022 e successivamente al 24,1 % nel 2023. Sulla base delle misure politiche note alla data limite delle previsioni, le previsioni di primavera 2022 della Commissione prospettano un disavanzo pubblico per il 2022 e il 2023 pari rispettivamente al 4,4 % del PIL e al 3,7 % del PIL. Si tratta di un disavanzo inferiore a quello previsto nel programma di stabilità 2022, soprattutto perché le proiezioni della Commissione indicano un PIL più elevato e al tempo stesso una crescita più moderata della spesa per investimenti. Le previsioni di primavera 2022 della Commissione prospettano un rapporto debito pubblico/PIL pari al 20,9 % nel 2022 e al 23,5 % nel 2023, analogo alle proiezioni del programma.

Secondo le previsioni di primavera 2022 della Commissione, la crescita del prodotto potenziale a medio termine (media su 10 anni) è stimata al 3,1 %. Tale stima non comprende però l'impatto delle riforme inserite nel piano per la ripresa e la resilienza che possono dare impulso alla crescita potenziale dell'Estonia.

- (15) Nel 2022 il governo ha gradualmente eliminato la maggior parte delle misure adottate in risposta alla crisi COVID-19, cosicché le misure temporanee di sostegno connesse all'emergenza sono destinate a passare dal 2,7 % del PIL nel 2021 allo 0,8 % nel 2022. Il disavanzo pubblico risente delle misure adottate per contrastare l'impatto economico e sociale dell'aumento dei prezzi dell'energia che, secondo le previsioni di primavera 2022 della Commissione, sono stimate allo 0,7 % del PIL nel 2022 e destinate ad azzerarsi nel 2023<sup>12</sup>. Consistono principalmente in trasferimenti sociali alle famiglie più povere, massimali sul prezzo dell'elettricità e del riscaldamento e una riduzione degli oneri di rete per l'elettricità e il gas a favore dei consumatori. Tali misure sono state presentate come temporanee, ma nel caso in cui i prezzi dell'energia restassero elevati anche nel 2023, alcune potrebbero essere prorogate. Alcune di queste misure non sono mirate, in particolare il massimale sul prezzo dell'energia per le famiglie, la riduzione degli oneri di rete e le riduzioni generalizzate delle accise (in vigore dal 2020). Il disavanzo pubblico risente anche dei costi per offrire protezione temporanea agli sfollati provenienti dall'Ucraina che, secondo le previsioni di primavera 2022 della Commissione, si attestano allo 0,4 % del PIL nel 2022 e allo 0,6 % nel 2023<sup>13</sup>, nonché dell'aumento della spesa per la difesa pari allo 0,6 % del PIL nel 2023.
- (16) Il 18 giugno 2021 il Consiglio ha raccomandato che nel 2022 l'Estonia<sup>14</sup> mantenga un orientamento di bilancio favorevole, anche grazie all'impulso dato dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, e preservi gli investimenti finanziati a livello nazionale. Ha inoltre raccomandato all'Estonia, quando le condizioni economiche lo consentano, di perseguire una politica di bilancio volta a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e a incrementare nel contempo gli investimenti per stimolare il potenziale di crescita.
- (17) Nel 2022, sulla base delle previsioni di primavera 2022 della Commissione e includendo le informazioni contenute nel programma di stabilità 2022 dell'Estonia, l'orientamento della politica di bilancio sarà di sostegno all'economia, pari al -2,4 % del PIL, come raccomandato dal Consiglio<sup>15</sup>. L'Estonia prevede di continuare a sostenere la ripresa avvalendosi del dispositivo per la ripresa e la resilienza per finanziare investimenti aggiuntivi, come raccomandato dal Consiglio. Secondo le proiezioni il contributo positivo all'attività economica della spesa finanziata mediante le sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE aumenterà di 0,1 punti percentuali rispetto al 2021. Le previsioni indicano che gli investimenti finanziati a livello nazionale porteranno un contributo espansivo

---

<sup>12</sup> Le cifre rappresentano il livello dei costi annuali di bilancio delle misure adottate dall'autunno 2021, comprese le entrate e le spese correnti nonché, se del caso, le misure di spesa in conto capitale.

<sup>13</sup> Il numero totale di sfollati dall'Ucraina nell'UE dovrebbe raggiungere gradualmente i 6 milioni entro la fine del 2022 e la loro distribuzione geografica è stimata in base alle dimensioni delle comunità immigrate esistenti, alla relativa popolazione dello Stato membro ospitante e all'effettiva distribuzione degli sfollati provenienti dall'Ucraina in tutta l'UE a partire dal marzo 2022. Per i costi di bilancio pro capite, le stime si basano sul modello Euromod di microsimulazione del Centro comune di ricerca della Commissione, tenendo conto sia dei trasferimenti di denaro cui le persone potrebbero aver diritto che delle prestazioni in natura quali l'istruzione e l'assistenza sanitaria.

<sup>14</sup> Raccomandazione del Consiglio, del 18 giugno 2021, che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2021 dell'Estonia (GU C 304 del 29.7.2021, pag. 23).

<sup>15</sup> Un segno negativo (positivo) dell'indicatore corrisponde a un eccesso (una carenza) di crescita della spesa primaria rispetto alla crescita economica a medio termine, il che indica una politica di bilancio espansiva (restrittiva).

all'orientamento della politica di bilancio pari a 0,6 punti percentuali nel 2022<sup>16</sup>. L'Estonia prevede pertanto di preservare gli investimenti finanziati a livello nazionale, come raccomandato dal Consiglio. Allo stesso tempo, si prevede che nel 2022 la crescita della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale (al netto delle nuove misure in materia di entrate) porterà un contributo espansivo di 1,4 punti percentuali all'orientamento generale della politica di bilancio. Questo significativo contributo espansivo comprende, tra l'altro, aumenti salariali e trasferimenti sociali, nonché l'impatto aggiuntivo delle misure volte ad affrontare l'impatto economico e sociale dell'aumento dei prezzi dell'energia (0,5 % del PIL) e dei costi per offrire protezione temporanea agli sfollati provenienti dall'Ucraina (0,4 % del PIL).

- (18) Le previsioni di primavera 2022 della Commissione prospettano per il 2023 un orientamento della politica di bilancio che si attesta allo 0,2 % del PIL nell'ipotesi di politiche invariate<sup>17</sup>. Si prevede che nel 2023 l'Estonia continuerà ad avvalersi delle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza per finanziare ulteriori investimenti a sostegno della ripresa. Secondo le proiezioni il contributo positivo all'attività economica della spesa finanziata mediante le sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE aumenterà di 0,4 punti percentuali di PIL rispetto al 2022. Le previsioni indicano che gli investimenti finanziati a livello nazionale porteranno un contributo espansivo all'orientamento della politica di bilancio pari a 0,3 punti percentuali nel 2023<sup>18</sup>. Allo stesso tempo, si prevede che nel 2023 la crescita della spesa corrente primaria finanziata a livello nazionale (al netto delle nuove misure in materia di entrate) porterà un contributo restrittivo di 0,4 punti percentuali all'orientamento generale della politica di bilancio. Questo comprende l'impatto della graduale eliminazione delle misure volte ad affrontare l'aumento dei prezzi dell'energia (0,7 % del PIL), nonché i costi supplementari per offrire protezione temporanea agli sfollati provenienti dall'Ucraina (0,1 % del PIL).
- (19) Secondo il programma di stabilità 2022, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche scenderà gradualmente al 3,8 % del PIL nel 2024 e al 2,9 % entro il 2025, situandosi quindi, secondo le previsioni, al di sotto del 3 % del PIL entro il 2025. Queste proiezioni presuppongono alcune ulteriori misure di risanamento del bilancio non ancora specificate. Secondo il programma di stabilità, il rapporto debito pubblico/PIL è destinato ad aumentare entro il 2025, nello specifico salendo al 27,7 % nel 2024 e al 29,2 % nel 2025. In base all'analisi della Commissione, i rischi per la sostenibilità del debito appaiono bassi nel medio periodo.
- (20) 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. Questi contribuiscono ad affrontare tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide economiche e sociali individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese rivolte dal Consiglio all'Estonia nei semestri europei 2019 e 2020, oltre che nelle

---

<sup>16</sup> Secondo le proiezioni l'altra spesa in conto capitale finanziata a livello nazionale darà un contributo espansivo di 0,4 punti percentuali di PIL, attribuibile al previsto aumento delle riserve di gas e combustibili liquidi da parte del governo.

<sup>17</sup> Un segno negativo (positivo) dell'indicatore corrisponde a un eccesso (una carenza) di crescita della spesa primaria rispetto alla crescita economica a medio termine, il che indica una politica di bilancio espansiva (restrittiva).

<sup>18</sup> Secondo le proiezioni l'altra spesa in conto capitale finanziata a livello nazionale darà un contributo restrittivo di 0,5 punti percentuali di PIL. Ciò riflette l'effetto base derivante dagli acquisti pubblici di riserve di gas e di combustibili liquidi nel 2022.



raccomandazioni specifiche per paese formulate entro la data di adozione di un piano. In particolare, il piano si concentra sulla transizione verde e digitale, con misure volte a migliorare l'efficienza energetica e a sviluppare le energie rinnovabili; aumentare la sostenibilità dei trasporti e della mobilità; sostenere le imprese nella duplice transizione, in particolare le start-up e le piccole e medie imprese; digitalizzare ulteriormente i servizi pubblici; nonché aumentare l'attinenza del sistema di istruzione e formazione al mercato del lavoro, specie per quanto riguarda le competenze verdi e digitali. Il piano contiene inoltre misure volte a migliorare l'accessibilità e la resilienza del sistema sanitario e prevede alcuni miglioramenti degli ammortizzatori sociali e dell'accesso ai servizi sociali.

- (21) L'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Estonia contribuirà presumibilmente a compiere ulteriori progressi nella transizione verde e digitale. Le misure a sostegno degli obiettivi climatici in Estonia rappresentano il 41,5 % della dotazione totale del piano, mentre le misure a sostegno degli obiettivi digitali rappresentano il 21,5 % della dotazione. La piena attuazione del piano per la ripresa e la resilienza in linea con i traguardi e gli obiettivi pertinenti aiuterà l'Estonia a riprendersi rapidamente dalle conseguenze negative della crisi COVID-19, aumentandone la resilienza. Il coinvolgimento sistematico delle parti sociali e di altri portatori di interessi rimane importante 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, e per assicurare un'ampia titolarità dell'agenda politica generale.
- (22) L'Estonia ha presentato l'accordo di partenariato il 18 aprile 2022, ma gli altri documenti di programmazione della politica di coesione<sup>19</sup> non sono ancora stati presentati. Conformemente al regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, l'Estonia tiene conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese nella programmazione dei fondi della politica di coesione 2021-2027. Si tratta di un prerequisito per aumentare l'efficacia e massimizzare il valore aggiunto del sostegno finanziario ricevuto dai fondi della politica di coesione, e promuovere nel contempo il coordinamento, la complementarità e la coerenza tra tali fondi e altri strumenti e fondi dell'Unione. Il successo dell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza e dei programmi di politica di coesione dipende anche dalla correzione delle strozzature che ostacolano gli investimenti a sostegno della transizione verde e digitale e di uno sviluppo territoriale equilibrato.
- (23) Oltre alle sfide economiche e sociali affrontate nel piano per la ripresa e la resilienza, l'Estonia si trova di fronte a una serie di ulteriori sfide connesse all'assistenza a lungo termine e all'adeguatezza degli ammortizzatori sociali, specie per i disoccupati.
- (24) L'adeguatezza degli ammortizzatori sociali è migliorata nel paese, ma il tasso di rischio di povertà e di esclusione sociale rimane elevato per gli anziani, le persone con disabilità e i disoccupati. I disoccupati sono meno protetti dal rischio di povertà a causa dei criteri restrittivi per ricevere l'indennità di disoccupazione, in particolare le soglie di occupazione e di reddito prima della disoccupazione. Di conseguenza nel

---

<sup>19</sup> Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti (GU L 231 del 30.6.2021, pag. 159).

2021 solo il 50 % circa di tutti i disoccupati registrati ha ricevuto indennità di disoccupazione, il 37 % dei disoccupati di recente iscrizione ha ricevuto prestazioni assicurative contro la disoccupazione e solo il 26 % ha ricevuto l'assegno fisso di disoccupazione. L'estensione della copertura delle prestazioni di disoccupazione e l'allentamento dei criteri minimi di accesso alle stesse possono essere efficaci nell'aumentare la protezione sociale, in particolare per le persone occupate per brevi periodi e attive in forme di lavoro atipiche.

- (25) La popolazione estone sta invecchiando, ma la prestazione di assistenza a lungo termine è inadeguata a soddisfare la domanda a causa di carenze nell'organizzazione e nel finanziamento. La frammentazione nell'organizzazione e nel finanziamento dell'assistenza a lungo termine tra il settore sociale e sanitario e le amministrazioni statali e locali comporta una prestazione disomogenea di servizi a domicilio e di prossimità. Inoltre la quota delle spese sostenute dalle persone bisognose di assistenza ("pagamenti non rimborsabili") è stata la seconda più elevata dell'UE nel 2019. Nel 2019 la spesa pubblica per l'assistenza a lungo termine era pari solo allo 0,4 % del PIL (rispetto alla media UE dell'1,7 %). La mancanza di norme comuni per l'assistenza a lungo termine e la carenza di personale compromettono la qualità della prestazione di servizi. Riformare l'assistenza a lungo termine concentrandosi su finanziamenti efficienti e sostenibili, l'accesso a servizi sanitari e sociali integrati, la definizione di standard di qualità e la disponibilità di una forza lavoro sufficientemente ampia e qualificata migliorerebbe la qualità della vita delle persone bisognose riducendo l'elevato onere a carico dei familiari.
- (26) In risposta al mandato conferito dai capi di Stato o di governo dell'UE nella dichiarazione di Versailles, il piano REPowerEU mira ad azzerare gradualmente, ma quanto prima, la dipendenza dell'Unione europea dalle importazioni di combustibili fossili dalla Russia. A tale scopo nel dialogo con gli Stati membri stanno emergendo i progetti, gli investimenti e le riforme più idonee a livello regionale, nazionale e dell'UE. Queste misure sono finalizzate a ridurre la dipendenza complessiva dai combustibili fossili e a porre fine alle importazioni dalla Russia.
- (27) Attualmente l'Estonia importa una quota limitata del suo approvvigionamento energetico per la produzione di energia elettrica e calore, ma continua a dipendere in larga misura dalle importazioni dalla Russia per la piccola quota di gas (8 %) e per i prodotti petroliferi raffinati nel suo mix energetico<sup>20</sup>. Parallelamente alla progressiva eliminazione dell'uso dello scisto bituminoso come fonte di energia, l'Estonia trarrebbe vantaggio dall'aumento dell'efficienza energetica, dal potenziamento delle sue infrastrutture energetiche (compresa la rete elettrica) e dal garantire interconnessioni energetiche con capacità sufficiente, comprese quelle transfrontaliere con gli Stati membri limitrofi. Si raccomanda che gli investimenti in nuove infrastrutture e reti per il gas siano, ove possibile, adeguati alle esigenze di domani per favorirne la sostenibilità a lungo termine mediante futuri processi di riconversione verso combustibili sostenibili. Il completamento della sincronizzazione in corso con la rete elettrica continentale dell'UE, la garanzia di una capacità sufficiente per le interconnessioni con gli Stati membri limitrofi e i progetti comuni in materia di energie rinnovabili dovrebbero rimanere una priorità politica. Un'ulteriore

---

<sup>20</sup> Eurostat (2020), quota delle importazioni provenienti dalla Russia sul totale delle importazioni di gas naturale e di prodotti petroliferi raffinati. L'Estonia dipende indirettamente dalle importazioni di gas naturale proveniente dalla Russia attraverso gli scambi all'interno dell'UE; tenendo conto di ciò, si stima che l'Estonia dipenda quasi esclusivamente dalla Russia per le sue importazioni di gas naturale.

diversificazione delle fonti di energia, anche nel settore dei trasporti, e un'accelerazione della produzione di energia rinnovabile potrebbero essere conseguite eliminando gli ostacoli non finanziari alla pianificazione e all'autorizzazione degli impianti di energia rinnovabile, aumentando la capacità di produzione di biometano sostenibile e accelerando la diffusione di soluzioni basate sull'idrogeno rinnovabile, garantendo nel contempo la valorizzazione sostenibile della biomassa. L'elettrificazione delle principali linee ferroviarie, sostenuta da fondi dell'UE, è già in corso o pianificata, ma quella dell'intera rete contribuirebbe a una più rapida decarbonizzazione dei trasporti. Le già elevate emissioni di gas a effetto serra prodotte dal trasporto su strada hanno continuato ad aumentare negli ultimi anni, a causa dell'impiego intensivo di veicoli ad alto consumo di carburante. L'Estonia è uno dei pochi Stati membri che non applicano tasse annuali sui veicoli stradali come le autovetture e gli autocarri leggeri. Aumentare gli incentivi per incoraggiare il rinnovo del parco veicoli a favore di veicoli meno inquinanti contribuirebbe alla transizione verso modi di trasporto più ecologici. Ove necessario, garanzie adeguate potrebbero attenuare l'impatto sui conducenti a basso reddito. Il consumo energetico potrebbe essere ridotto mediante ristrutturazioni efficienti degli edifici con un approccio integrato comprendente impianti di energia rinnovabile e sistemi combinati di riscaldamento ed energia elettrica. Per raggiungere gli obiettivi di "Pronti per il 55 %", sarà necessario aumentare ulteriormente le ambizioni in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e di potenziamento delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica.

- (28) Anche se l'accelerazione della transizione verso la neutralità climatica e l'abbandono dei combustibili fossili genereranno notevoli costi di ristrutturazione in diversi settori, l'Estonia può avvalersi del meccanismo per una transizione giusta nel contesto della politica di coesione per attenuare l'impatto socioeconomico della transizione nelle regioni maggiormente interessate. Inoltre l'Estonia può avvalersi del Fondo sociale europeo Plus per migliorare le opportunità occupazionali e rafforzare la coesione sociale.
- (29) Alla luce della valutazione della Commissione, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità 2022 e il suo parere<sup>21</sup> trova riscontro nella raccomandazione di cui al punto 1.
- (30) 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, per attuare la raccomandazione relativa alla politica economica della zona euro. Per quanto riguarda l'Estonia ciò trova riscontro in particolare nelle raccomandazioni di cui ai punti 1, 2 e 3,

**RACCOMANDA** all'Estonia di prendere provvedimenti nel 2022 e nel 2023 al fine di:

1. garantire nel 2023 che la crescita della spesa corrente finanziata a livello nazionale sia in linea con un orientamento della politica complessivamente neutro, tenendo conto del perdurare del sostegno temporaneo e mirato alle famiglie e imprese più vulnerabili agli aumenti dei prezzi dell'energia e alle persone in fuga dall'Ucraina; essere pronti ad adeguare la spesa corrente all'evoluzione della situazione; aumentare gli investimenti pubblici per la transizione verde e digitale e per la sicurezza energetica, anche avvalendosi del dispositivo per la ripresa e la resilienza, di

---

<sup>21</sup> A norma dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

- RePowerEU e di altri fondi dell'UE; perseguire nel periodo successivo al 2023 una politica di bilancio volta a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti;
2. procedere con l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, in linea con i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio del 29 ottobre 2021; presentare i documenti di programmazione della politica di coesione per il periodo 2021-2027 al fine di concludere i negoziati con la Commissione e successivamente avviare l'attuazione dei programmi;
  3. rafforzare la protezione sociale, anche estendendo la copertura delle prestazioni di disoccupazione, in particolare per le persone occupate per brevi periodi e attive in forme di lavoro atipiche; migliorare l'accessibilità economica e la qualità dell'assistenza a lungo termine, in particolare garantendone il finanziamento sostenibile e integrando i servizi sanitari e sociali;
  4. ridurre la dipendenza complessiva dai combustibili fossili e diversificare le importazioni di combustibili fossili accelerando la diffusione delle energie rinnovabili, anche con un'ulteriore semplificazione delle procedure di autorizzazione, garantendo una sufficiente capacità di interconnessione e rafforzando la rete elettrica nazionale; aumentare l'efficienza energetica, anche degli edifici, per ridurre il consumo di energia; intensificare gli sforzi per migliorare la sostenibilità del sistema dei trasporti, anche mediante l'elettrificazione della rete ferroviaria e aumentando gli incentivi per incoraggiare trasporti sostenibili e meno inquinanti, compreso il rinnovo del parco di veicoli stradali.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio  
Il presidente*