



Bruxelles, 13 giugno 2022
(OR. fr, en)

9747/22

ECOFIN 542
UEM 146
SOC 337
EMPL 219
COMPET 439
ENV 537
EDUC 210
RECH 333
ENER 248
JAI 800
GENDER 82
ANTIDISCRIM 62
JEUN 93
SAN 336

NOTA

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
n. doc. Comm.:	9405/22 - COM(2022) 608 final
Oggetto:	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

Si allega per le delegazioni il progetto di raccomandazione del Consiglio in oggetto, riveduto e approvato dai vari comitati del Consiglio, basato sulla proposta della Commissione COM(2022) 608 final.

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

del ...

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 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 GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

- (1) Il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio² che ha istituito 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 le transizioni 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 sarà aggiornato nel giugno 2022, a norma dell'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/241.

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).

- (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 dell'impegno sociale di Porto firmato il 7 maggio 2021 a proseguire l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione 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 del Parlamento europeo e del Consiglio³, la relazione sul meccanismo di allerta, in cui non annoverava l'Estonia tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito. Lo stesso giorno la Commissione ha adottato anche una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio relativa alla politica economica della zona euro 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. Il Consiglio ha adottato la raccomandazione relativa alla politica economica della zona euro⁴ ("raccomandazione sulla zona euro 2022") il 5 aprile 2022 e la relazione comune sull'occupazione il 14 marzo 2022.

³ 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).

⁴ Raccomandazione del Consiglio, del 5 aprile 2022, sulla politica economica della zona euro (GU C 153 del 7.4.2022, pag. 1).

- (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, tra l'altro, con l'aumento dei prezzi dell'energia, dei generi alimentari e delle materie prime, e prospettive di crescita più deboli. L'aumento dei prezzi dell'energia grava in modo particolarmente pesante sulle famiglie più vulnerabili in condizioni di povertà energetica o che rischiano di cadervi, nonché sulle imprese più vulnerabili agli aumenti dei prezzi dell'energia. L'Unione sta inoltre registrando un afflusso senza precedenti di persone in fuga dall'Ucraina. Gli effetti economici derivanti dalla guerra di aggressione della Russia hanno avuto un impatto asimmetrico sugli Stati membri. In questo contesto il 4 marzo 2022, tramite la decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio⁵, è stata attivata per la prima volta la direttiva 2001/55/CE del Consiglio⁶, che riconosce agli sfollati ucraini il diritto di soggiornare legalmente nell'Unione 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.

⁵ 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).

⁶ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (GU L 212 del 7.8.2001, pag. 12).

- (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 del semestre europeo 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 altre eventuali raccomandazioni specifiche per paese formulate entro la data di presentazione di tali piani per la ripresa e la resilienza riveduti, aggiornati o modificati.
- (5) La clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita è attiva sin da marzo 2020. Nella comunicazione del 3 marzo 2021 dal titolo "A un anno dall'insorgere della pandemia di COVID-19: la risposta della politica di bilancio", la Commissione ha ritenuto che la decisione sulla 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'Unione o nella zona euro rispetto ai livelli precedenti la crisi (fine del 2019). L'accresciuta incertezza e i forti rischi al ribasso per le 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 nella raccomandazione del Consiglio del 18 giugno 2021⁷, che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2021 dell'Estonia, la misura migliore per valutare l'orientamento generale 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 compresa la spesa finanziata dal sostegno non rimborsabile (sovvenzioni) del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'Unione⁸. Oltre all'orientamento generale della politica di bilancio, al fine di valutare se la politica di bilancio nazionale sia prudente e la sua composizione favorevole a una ripresa sostenibile in linea con le transizioni verde e digitale, è dedicata particolare attenzione anche all'evoluzione della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate ed escluse le misure temporanee di emergenza connesse alla crisi COVID-19) e degli investimenti finanziati a livello nazionale⁹.

⁷ 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).

⁸ 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 comprendono l'impatto positivo delle riforme inserite nel piano per la ripresa e la resilienza, che possono dare impulso alla crescita potenziale.

⁹ Non finanziati da sovvenzioni a norma del dispositivo per la ripresa e la resilienza o altri fondi dell'Unione.

- (7) Il 2 marzo 2022 la Commissione ha adottato una comunicazione che fornisce orientamenti generali per la politica di bilancio nel 2023 ("orientamenti per la politica di bilancio"), 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. Sulla base delle prospettive macroeconomiche risultanti dalle previsioni d'inverno 2022 la Commissione ha osservato che nel 2023 sarebbe appropriato operare una transizione da una politica di bilancio aggregata di sostegno nel 2020-2022 a una politica di bilancio aggregata sostanzialmente neutra, mantenendosi pronti a reagire all'evoluzione della situazione economica, 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. La Commissione si è impegnata a monitorare attentamente l'evoluzione delle prospettive economiche e ad aggiornare secondo le necessità gli orientamenti politici al più tardi nel quadro del pacchetto di primavera del semestre europeo di fine maggio 2022.
- (8) A fronte degli orientamenti di bilancio, le raccomandazioni in materia di bilancio per il 2023 tengono conto del peggioramento delle prospettive economiche, dell'accresciuta incertezza e degli ulteriori rischi di revisione al ribasso, nonché dell'inflazione più elevata rispetto a quanto prospettato nelle previsioni della Commissione dell'inverno 2022. Alla luce di tali considerazioni, la risposta di bilancio deve aumentare gli investimenti pubblici per le transizioni 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 mediante misure mirate e temporanee. La politica di bilancio deve rimanere agile per adeguarsi al rapido evolvere delle circostanze, comprese le sfide derivanti dalla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina per quanto concerne la difesa e la sicurezza, e differenziare i vari paesi in funzione della loro situazione economica e di bilancio, anche per quanto riguarda la loro 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 di esecuzione relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Estonia¹⁰. L'erogazione delle rate è subordinata all'adozione di una decisione della Commissione 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 nell'attuazione del suo piano per la ripresa e la resilienza.

¹⁰ ST 12532/2021; ST 12532/2021 ADD 1; ST 12532/21 ADD 1 COR 1 REV 1.

- (11) Il 23 maggio 2022 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese 2022 relativa all'Estonia, nella quale valuta i progressi compiuti dall'Estonia nel dar seguito alle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio nel 2019, 2020 e 2021 e fa il punto dell'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, sulla base del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza. Sulla scorta di tale 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 e nel conseguire gli obiettivi principali dell'Unione 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, del trattato. Tale relazione esamina la situazione di bilancio dell'Estonia, poiché si prevede che nel 2022 il disavanzo delle amministrazioni pubbliche supererà il valore di riferimento del 3 % del prodotto interno lordo (PIL) previsto dal trattato. La relazione conclude che il 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 se sia necessario proporre l'apertura di tali procedure nell'autunno 2022.

(13) Nella raccomandazione del 20 luglio 2020¹¹, il Consiglio ha raccomandato all'Estonia di attuare nel 2020 e nel 2021, in linea con la clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia di COVID-19 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. Secondo i dati convalidati da Eurostat, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche dell'Estonia è sceso dal 5,6 % del PIL nel 2020 al 2,4 % nel 2021. La risposta della politica di bilancio dell'Estonia ha sostenuto la ripresa economica nel 2021, mentre le misure temporanee di emergenza sono salite dal 2,3 % del PIL nel 2020 al 2,7 % nel 2021. Nel 2021 l'Estonia ha adottato misure 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, ricerca e sviluppo (R&S), settore militare e informatico e tecnologie delle comunicazioni (TIC). Secondo i dati convalidati da Eurostat, il debito delle amministrazioni pubbliche è sceso dal 19,0 % del PIL nel 2020 al 18,1 % del PIL nel 2021.

¹¹ Raccomandazione del Consiglio, del 20 luglio 2020, sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Estonia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Estonia (GU C 282 del 26.8.2020, pag. 33).

(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 che il disavanzo nominale salga al 5,3 % del PIL nel 2022 e scenda 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. Secondo il programma di stabilità 2022 il rapporto debito pubblico/PIL è destinato ad aumentare al 20,7 % nel 2022 per poi arrivare 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 % 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 di stabilità 2022. 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 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 dovrebbero essere gradualmente eliminate nel 2023¹². 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. Nel caso in cui i prezzi dell'energia restassero elevati nel 2023, alcune di esse potrebbero essere mantenute. 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 2023¹³, nonché dell'aumento della spesa per la difesa pari allo 0,6 % del PIL nel 2023.

¹² 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.

¹³ Si ritiene che il numero totale di sfollati dall'Ucraina nell'Unione raggiungerà 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'Unione a partire da 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.

- (16) Nella raccomandazione del 18 giugno 2021 il Consiglio ha raccomandato che nel 2022 l'Estonia mantenga un orientamento della politica di bilancio favorevole, anche grazie all'impulso dato dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, e preservi gli investimenti finanziati a livello nazionale. Il Consiglio ha inoltre raccomandato all'Estonia, quando le condizioni economiche lo consentano, di perseguire una politica di bilancio volta a conseguire posizioni di bilancio prudenti e sostenibilità a medio termine, incrementando nel contempo gli investimenti per stimolare il potenziale di crescita.

(17) Nel 2022, secondo le 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 a -2,4 % del PIL, come raccomandato dal Consiglio¹⁴. L'Estonia prevede di continuare a sostenere la ripresa avvalendosi del dispositivo per la ripresa e la resilienza per finanziare ulteriori investimenti, come raccomandato dal Consiglio. Secondo le proiezioni il contributo positivo all'attività economica della spesa finanziata mediante le sovvenzioni a norma del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'Unione aumenterà di 0,1 punti percentuali rispetto al 2021. Le previsioni indicano che gli investimenti finanziati a livello nazionale porteranno un contributo espansivo alla politica di bilancio pari a 0,6 punti percentuali nel 2022¹⁵. 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).

¹⁴ Un segno negativo (positivo) dell'indicatore corrisponde a un eccesso (difetto) di crescita della spesa primaria rispetto alla crescita economica a medio termine, il che indica una politica di bilancio espansiva (restrittiva).

¹⁵ 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.

- (18) Le previsioni di primavera 2022 della Commissione prospettano per il 2023 un orientamento di bilancio che si attesta allo 0,2 % del PIL nell'ipotesi di politiche invariate¹⁶. Si prevede che nel 2023 l'Estonia continuerà ad avvalersi delle sovvenzioni a norma 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 a norma del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'Unione 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 alla politica di bilancio pari a 0,3 punti percentuali nel 2023¹⁷. Allo stesso tempo, si prevede che nel 2023 la crescita della spesa primaria corrente 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 l'offerta di protezione temporanea agli sfollati dall'Ucraina (0,1 % del PIL).
- (19) Nel programma di stabilità 2022 si prevede un graduale calo del disavanzo delle amministrazioni pubbliche, che arriverà al 3,8 % del PIL nel 2024 e al 2,9 % nel 2025. Si prevede pertanto che il disavanzo delle amministrazioni pubbliche scenderà 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 2022, 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. Secondo l'analisi della Commissione i rischi per la sostenibilità del debito appaiono bassi nel medio periodo.

¹⁶ Un segno negativo (positivo) dell'indicatore corrisponde a un eccesso (difetto) di crescita della spesa primaria rispetto alla crescita economica a medio termine, il che indica una politica di bilancio espansiva (restrittiva).

¹⁷ 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.

- (20) Conformemente all'articolo 19, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (UE) 2021/241, e al criterio 2.2 dell'allegato V di tale regolamento, il piano per la ripresa e la resilienza comprende un'ampia gamma di riforme e investimenti che si rafforzano reciprocamente, da attuare secondo un calendario indicativo da completarsi entro il 31 agosto 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 raccomandazioni specifiche per paese formulate entro la data di adozione di un piano per la ripresa e la resilienza. In particolare, il piano per la ripresa e la resilienza si concentra sulle transizioni 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 per la ripresa e la resilienza 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 nelle transizioni verde e digitale. Le misure a sostegno degli obiettivi climatici in Estonia rappresentano il 41,5 % della dotazione totale del piano per la ripresa e la resilienza, 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 pertinenti 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 per la ripresa e la resilienza, e per assicurare un'ampia titolarità dell'agenda politica generale.

- (22) L'Estonia ha presentato l'accordo di partenariato previsto dal regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁸ il 18 aprile 2022, ma gli altri programmi della politica di coesione previsti da tale regolamento non sono ancora stati presentati. Conformemente al regolamento (UE) 2021/1060, l'Estonia deve tenere 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 della politica di coesione 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 delle transizioni 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.

¹⁸ 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).

- (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 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'Unione nel 2019. Nel 2019 la spesa pubblica per l'assistenza a lungo termine era pari solo allo 0,4 % del PIL (rispetto alla media dell'Unione 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'Unione nella dichiarazione di Versailles, la proposta della Commissione per il piano REPowerEU mira ad azzerare gradualmente ma quanto prima la dipendenza dell'Unione dalle importazioni di combustibili fossili dalla Russia. A tale scopo la Commissione intende identificare, nel dialogo con gli Stati membri, i progetti, gli investimenti e le riforme più idonei a livello regionale, nazionale e dell'Unione. 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 energetico¹⁹. 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 le interconnessioni 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 20 maggio 2022 la Finlandia ha sottoscritto un accordo di locazione decennale per un terminale galleggiante di gas naturale liquefatto (GNL) e l'Estonia ha concluso un accordo di cooperazione con Gasgrid Finland per avervi accesso. Il completamento della sincronizzazione in corso con la rete elettrica continentale dell'Unione, la garanzia di una capacità sufficiente per le interconnessioni con gli Stati membri limitrofi e progetti congiunti in materia di energie rinnovabili dovrebbero rimanere una priorità politica.

¹⁹ Eurostat (2020), quota delle importazioni dalla Russia rispetto al totale delle importazioni di gas naturale e prodotti petroliferi raffinati. L'Estonia dipende indirettamente dalle importazioni di gas naturale proveniente dalla Russia attraverso gli scambi all'interno dell'Unione; tenendo conto di ciò, si stima che l'Estonia dipenda quasi esclusivamente dalla Russia per le sue importazioni di gas naturale.

Un'ulteriore 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'Unione, 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. Sarà necessario accrescere ulteriormente l'ambizione relativamente alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e all'aumento delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica per raggiungere gli obiettivi del pacchetto "Pronti per il 55 %".

- (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. L'Estonia può inoltre avvalersi del Fondo sociale europeo Plus, istituito dal regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio²⁰, per migliorare le opportunità occupazionali e rafforzare la coesione sociale.

²⁰ Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (UE) n. 1296/2013 (GU L 231 del 30.6.2021, pag. 21).

- (29) Alla luce della valutazione della Commissione, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità 2022 e il suo parere²¹ 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 le raccomandazioni di cui alla raccomandazione 2022 relativa alla 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 primaria corrente finanziata a livello nazionale sia in linea con un orientamento della politica complessivamente neutro, 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; essere pronta ad adeguare la spesa corrente all'evoluzione della situazione; aumentare gli investimenti pubblici per le transizioni 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; 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;

²¹ A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97.

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, in particolare quella 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
