



Bruxelles, 5.6.2019
COM(2019) 514 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2019 della Lettonia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 della Lettonia

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2019 della Lettonia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 della Lettonia

II 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 21 novembre 2018 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2019. Essa ha tenuto debitamente conto del pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017. Il Consiglio europeo del 21 marzo 2019 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 21 novembre 2018 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, anche la relazione sul meccanismo di allerta, in cui la Lettonia non è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito. Lo stesso giorno la Commissione ha altresì adottato una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro, che è stata approvata dal Consiglio europeo del 21 marzo 2019. Il 9 aprile 2019 il Consiglio ha adottato la raccomandazione sulla politica economica della zona euro ("raccomandazione per la zona euro").
- (2) In quanto Stato membro la cui moneta è l'euro e considerate le strette correlazioni fra le economie nell'Unione economica e monetaria, la Lettonia dovrebbe assicurare

¹ GUL 209 del 2.8.1997, pag. 1.

l'attuazione piena e tempestiva della raccomandazione per la zona euro, come riflessa nelle raccomandazioni che seguono, in particolare di cui ai punti da 1 a 4. In particolare, l'indirizzamento mirato della politica economica legata investimenti verso aree specifiche e le misure per il miglioramento delle competenze contribuiranno a dar seguito alla prima raccomandazione relativa ai miglioramenti della produttività per riequilibrare la zona euro e le misure fiscali contribuiranno a dar seguito alla terza raccomandazione relativa al funzionamento del mercato del lavoro.

- (3) Il 27 febbraio 2019 è stata pubblicata la relazione per paese relativa alla Lettonia 2019². Nella relazione sono stati valutati i progressi compiuti dal paese nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 13 luglio 2018, il seguito dato alle raccomandazioni adottate negli anni precedenti e i progressi realizzati nel conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020.
- (4) Il 15 aprile 2019 la Lettonia ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2019 e il 17 aprile 2019 il suo programma di stabilità 2019. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (5) La programmazione dei Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) per il periodo 2014-2020 ha tenuto conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. In applicazione dell'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio³, ove necessario per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio, la Commissione può chiedere ad uno Stato membro di rivedere e proporre di modificare il suo contratto di partenariato e i programmi rilevanti. La Commissione ha precisato i modi in cui conta di avvalersi di tale possibilità negli orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei fondi SIE a una sana gestione economica⁴.
- (6) La Lettonia è attualmente nel braccio preventivo del patto di stabilità e crescita. Nel programma di stabilità 2019 il governo prevede un miglioramento del saldo nominale, da un disavanzo dello 1,0 % del PIL nel 2018 a un disavanzo dello 0,5 % del PIL nel 2019 per poi arrivare allo 0,4 % del PIL nel 2020 e nel 2021⁵. In base al saldo strutturale ricalcolato⁶, si prevede che l'obiettivo di bilancio a medio termine, fissato a un disavanzo dell'1 % del PIL in termini strutturali, sarà raggiunto nel 2019, tenendo conto degli scostamenti temporanei autorizzati per all'attuazione delle riforme strutturali. Secondo il programma di stabilità 2019 il rapporto debito pubblico/PIL diminuirà, raggiungendo il 33,1 % entro il 2022. Le proiezioni di crescita del PIL contenute nel programma di stabilità 2019 appaiono plausibili. I rischi gravanti sulla posizione di bilancio sono equilibrati.
- (7) Il 13 luglio 2018 il Consiglio ha raccomandato alla Lettonia di conseguire l'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2019, tenendo conto degli scostamenti temporanei autorizzati per l'attuazione delle riforme strutturali. Ciò è coerente con un tasso

² SWD(2019) 1013 final.

³ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵

⁶ Saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e temporanee, ricalcolato dalla Commissione utilizzando la metodologia concordata.

massimo di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta⁷ pari al 4,8 % nel 2019, che corrisponde a un miglioramento del saldo strutturale dello 0,2 % del PIL. Sulla base delle previsioni di primavera 2019 della Commissione, si prevede che la Lettonia sia vicina all'obiettivo di bilancio a medio termine, tenendo conto degli scostamenti temporanei autorizzati per l'attuazione delle riforme strutturali. L'attuale valutazione indica quindi il rischio di una qualche deviazione nel 2019. Allo stesso tempo il tasso di crescita nominale previsto della spesa pubblica primaria netta indicherebbe attualmente il rischio di una deviazione significativa dal requisito nel 2019. Qualora non si preveda più che il saldo strutturale sarà prossimo all'obiettivo di bilancio a medio termine, tenendo conto degli scostamenti temporanei autorizzati per l'attuazione delle riforme strutturali, nel corso delle future valutazioni, una valutazione globale dovrà tenere conto di un'eventuale deviazione dal requisito.

- (8) Nel 2020, in considerazione del previsto divario tra prodotto effettivo e potenziale dell'1,3 % del PIL, si prevede che, in linea con l'aggiustamento strutturale dello 0,5 % del PIL imposto dalla matrice comune di aggiustamento concordata nell'ambito del patto di stabilità e crescita, il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non sarà superiore al 3,5 % del PIL. Sulla base delle previsioni di primavera 2019 della Commissione, si prevede che la Lettonia sia vicina all'obiettivo di bilancio a medio termine. L'attuale valutazione indica quindi il rischio di una qualche deviazione nel 2020. Allo stesso tempo il tasso di crescita nominale previsto della spesa pubblica primaria netta indicherebbe attualmente il rischio di una deviazione considerevole dal requisito nel 2020. Qualora non si preveda più che il saldo strutturale sarà prossimo all'obiettivo di bilancio a medio termine, tenendo conto degli scostamenti temporanei autorizzati per l'attuazione delle riforme strutturali, nel corso delle future valutazioni, una valutazione globale dovrà tenere conto di un'eventuale deviazione dal requisito. Nel complesso il Consiglio è del parere che a partire dal 2019 la Lettonia debba essere pronta ad adottare ulteriori provvedimenti per conformarsi alle disposizioni del patto di stabilità e crescita.
- (9) Il gettito fiscale in percentuale del prodotto interno lordo della Lettonia è basso rispetto alla media dell'Unione e limita, in una certa misura, la prestazione di servizi pubblici, in particolare nei settori dell'assistenza sanitaria e dell'inclusione sociale. Il capitale e i beni immobili sono relativamente sottotassati e il congelamento dei valori utilizzati per calcolare le imposte sugli immobili ridurrà ulteriormente le entrate corrispondenti. Allo stesso tempo, nonostante sia stato ridotto, il carico fiscale sul lavoro rimane elevato per lavoratori a bassa retribuzione rispetto alla media dell'Unione europea. Secondo diverse stime, negli ultimi anni la quota dell'economia sommersa sembra essersi ridotta. La percentuale di attività economiche non completamente dichiarate è tuttavia più elevata in Lettonia che in altri Stati baltici. In particolare il fenomeno della dichiarazione di retribuzioni inferiori ("fuori busta"), specialmente nel settore delle costruzioni, rappresenta una parte considerevole dell'economia sommersa.

⁷ La spesa pubblica primaria netta si compone della spesa pubblica totale al netto della spesa per interessi, della spesa relativa a programmi dell'Unione interamente coperta da entrate provenienti da fondi dell'Unione e delle modifiche non discrezionali nella spesa per le indennità di disoccupazione. La formazione lorda di capitale fisso finanziata a livello nazionale è spalmata su un periodo di quattro anni. Rientrano nel calcolo le misure discrezionali in materia di entrate o gli aumenti delle entrate obbligatori per legge, mentre sono escluse le misure a tantum sia per quanto riguarda le entrate che per quanto riguarda la spesa

- (10) In seguito alla chiusura della terza banca del paese per sospetti di riciclaggio di denaro, la Lettonia ha rafforzato la normativa relativa ai clienti non residenti. Di conseguenza i depositi dei non residenti, che costituiscono la principale fonte di rischio di riciclaggio in Lettonia, sono notevolmente diminuiti dal maggio 2018, ma permangono problemi relativi alla lotta al riciclaggio. La Lettonia ha inoltre presentato un piano d'azione dettagliato per migliorare la propria strategia per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Le principali priorità elencate nel piano d'azione includono il rafforzamento della vigilanza basata sul rischio, la garanzia delle risorse umane necessarie per le autorità di vigilanza e la garanzia di uno scambio di informazioni efficace e della collaborazione sia tra le autorità investigative che con il settore privato. Una volta adottate, occorre prestare attenzione all'effettiva attuazione di tali misure. È necessario infine aumentare la capacità delle autorità di contrasto e giudiziarie.
- (11) La Lettonia presenta criticità per quanto riguarda l'attuazione di diversi principi di protezione e di inclusione sociale del pilastro europeo dei diritti sociali. In Lettonia la disparità di reddito è elevata, in quanto la redistribuzione attraverso il sistema fiscale e previdenziale è bassa. L'adeguatezza delle prestazioni sociali rimane bassa e l'impatto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà e delle disuguaglianze è limitato. Il rischio di povertà tra gli anziani e le persone con disabilità è relativamente elevato e in aumento, a causa di prestazioni che non tengono il passo con la crescita dei salari. Il tasso di rischio di povertà o di esclusione sociale per gli anziani era del 49,0 % (media dell'Unione europea: 18,2 % nel 2017) nel 2018 e per le persone con disabilità era del 40,7 % nel 2017 (media dell'Unione europea: 29,3 % nel 2017). Le prestazioni statali di sicurezza sociale per le persone con disabilità e le pensioni minime di vecchiaia non sono state rivedute dal 2006. La riforma dei livelli minimi di reddito, annunciata nel 2014, non è stata realizzata e ciò si ripercuote negativamente sulle famiglie più povere. Anche l'accesso all'assistenza a lungo termine rimane limitato. Occorrono pertanto investimenti per affrontare l'esclusione sociale, in particolare aiuti alimentari e materiali a favore degli indigenti. Sono inoltre necessari investimenti, comprese le infrastrutture, per migliorare l'accesso all'assistenza all'infanzia, all'assistenza a lungo termine, all'occupazione e ad altri servizi sociali e per consentire l'integrazione dei servizi sanitari e sociali, compresa la transizione dall'assistenza in strutture istituzionali a quella di prossimità. La quota di persone che versano in una situazione di grave disagio abitativo è tra le più elevate in Europa (il 15,2 % contro una media del 4,0 % nell'Unione europea nel 2017) e l'edilizia sociale è scarsa. Occorrono investimenti per migliorare l'offerta di alloggi a prezzi accessibili.
- (12) Sebbene i tassi di occupazione complessivi siano elevati e in aumento, il numero degli occupati è influenzato negativamente dall'andamento demografico sfavorevole e dall'emigrazione. L'occupazione varia inoltre a seconda delle regioni e dei livelli di competenza. Gli anziani con competenze obsolete incontrano maggiori difficoltà. Lo scarso livello di competenze digitali della forza lavoro limita l'uso delle tecnologie digitali da parte delle imprese e il potenziale di innovazione. La partecipazione degli adulti all'apprendimento e il coinvolgimento dei disoccupati nelle misure attive per il mercato del lavoro è inferiore alla media dell'Unione europea.
- (13) Il sistema di istruzione deve confrontarsi con la sfida di consolidare le risorse, migliorando nel contempo la qualità e l'efficienza. Sebbene il sistema di istruzione lettone ottenga buoni risultati di apprendimento, l'accesso a un'istruzione di qualità continua a dipendere dal luogo di residenza e dal tipo di scuola. Si sono registrati progressi nella riforma dei programmi relativi all'istruzione e alla formazione

professionali per allinearli alle nuove esigenze di competenze. Anche l'ambiente scolastico professionale è notevolmente migliorato. L'attrattiva rimane tuttavia bassa e i tassi di iscrizione e di occupazione dei diplomati permangono al di sotto della media dell'Unione europea.

- (14) La garanzia dell'offerta di competenze è uno dei principali settori in cui la domanda di investimenti rimane significativa. I relativi investimenti, anche nelle infrastrutture, sono necessari per migliorare la qualità, l'efficacia e la rilevanza dell'istruzione e della formazione per il mercato del lavoro e per promuovere l'apprendimento permanente, in particolare le opportunità flessibili di miglioramento delle competenze e di riqualificazione. Occorrono inoltre investimenti per potenziare l'accesso all'occupazione, in particolare per ampliare la portata e il campo di azione delle politiche attive del mercato del lavoro, incrementare le possibilità di impiego della manodopera e la mobilità dei lavoratori a livello settoriale e regionale. In un contesto più ampio, il rafforzamento della capacità delle parti sociali è importante per promuovere condizioni di lavoro eque e realizzare il pilastro europeo dei diritti sociali.
- (15) La spesa pubblica modesta per l'assistenza sanitaria e le scelte di stili di vita non salutari sono le cause principali dei problemi di salute della popolazione. Il recente aumento dei finanziamenti per l'assistenza sanitaria intende porre rimedio ad alcune restrizioni all'accesso legate ai limiti annui delle prestazioni e ai lunghi tempi di attesa. Il finanziamento pubblico per l'assistenza sanitaria rimane tuttavia ben al di sotto della media Unione europea. L'accesso tempestivo e paritario all'assistenza sanitaria è limitato. Ciò comporta un'elevata esigenza insoddisfatta di cure mediche dichiarata dagli interessati stessi a causa dell'elevato livello di prestazioni non rimborsabili, in particolare per i gruppi vulnerabili, nonché una disparità di opportunità. Le riforme volte a migliorare l'efficienza e la qualità dell'assistenza sanitaria, tra cui le misure efficaci di prevenzione, la razionalizzazione del settore ospedaliero, il potenziamento dell'assistenza sanitaria di base e la gestione mirata della qualità, registrano progressi, ma sono in una fase iniziale, e dovrebbero essere accelerate. La Lettonia si trova inoltre ad affrontare carenze di personale sanitario, in particolare di infermieri, il che ostacola la prestazione di servizi di assistenza sanitaria pubblica e mette a rischio il successo delle riforme sanitarie. Se la divisione dei servizi sanitari in due categorie ("completo" e "minimo") entra in vigore, rischia di limitare ulteriormente l'accesso equo all'assistenza sanitaria e di avere effetti negativi sulla salute dei cittadini. Occorre effettuare i relativi investimenti nell'assistenza sanitaria, in particolare nelle infrastrutture, sono necessari per migliorare l'accessibilità, l'abbordabilità economica e la qualità dell'assistenza sanitaria, al fine di migliorare lo stato di salute della popolazione e garantire una vita lavorativa più sana e più lunga.
- (16) La Lettonia investe poco in ricerca e sviluppo e la carenza di investimenti nell'innovazione è importante. Nel 2017 la percentuale di spesa per la ricerca e lo sviluppo della Lettonia è stata tra le più basse dell'Unione europea ed è rimasta piuttosto stabile nell'ultimo decennio. Inoltre il finanziamento della ricerca si basa quasi interamente sui fondi dell'Unione europea. Di conseguenza la Lettonia è un innovatore moderato, con alcuni punti di forza, come le sue infrastrutture di informazione, comunicazione e tecnologia, ma i suoi risultati sono rimasti indietro nei settori delle risorse umane, della cooperazione tra settore pubblico e privato e degli investimenti nella proprietà intellettuale.
- (17) Anche nel campo della lotta alle disparità regionali continuano a mancare investimenti. Persistono notevoli differenze economiche tra Riga e le altre regioni della Lettonia. Sebbene la Lettonia nel suo insieme si stia avvicinando all'Unione

europea, il divario in termini di risultati economici tra la regione della capitale e le altre regioni non si è ridotto dopo l'adesione della Lettonia all'Unione europea. La competitività e la qualità dei servizi pubblici variano notevolmente tra le diverse regioni lettoni, influenzando la loro attrattiva territoriale. Il fabbisogno di investimento dovrebbe pertanto tener conto delle notevoli differenze regionali in materia di mobilità e infrastrutture digitali, in particolare per quanto riguarda i collegamenti dell'ultimo miglio. Le lacune nei collegamenti con la rete transeuropea dei trasporti e le regioni periferiche e di frontiera sono ancora estremamente pronunciate, con un impatto negativo sulle attività economiche e sulle esportazioni della Lettonia. La mancanza di investimenti impedisce anche di completare il progetto "Rail Baltica" e i principali progetti di infrastrutture per l'energia elettrica che fanno parte del piano di interconnessione del mercato energetico del Baltico. È inoltre necessario investire nell'efficienza delle risorse per accelerare la transizione energetica della Lettonia. Sono necessari maggiori sforzi per migliorare l'efficienza energetica complessiva, in particolare nei settori residenziale e dei trasporti.

- (18) La recente adozione della legge sugli informatori segna un passo avanti e l'organismo anticorruzione del paese ha trovato nuovo slancio grazie alla scoperta di una serie di casi di corruzione di alto profilo. Tuttavia è ancora diffusa la percezione che il processo decisionale del governo sia influenzato da favoritismi e che le procedure di appalto possano essere viziate da corruzione a causa della mancanza di trasparenza, in particolare nei comuni e nelle imprese pubbliche e municipali. Le modifiche legislative del regime in materia di conflitto di interessi possono dar luogo ad abusi. Il Codice deontologico recentemente adottato non si applica alle persone di nomina politica.
- (19) I servizi pubblici non sono stati adeguati alla diminuzione e all'invecchiamento della popolazione. A causa del declino demografico e dell'urbanizzazione le infrastrutture e i servizi pubblici nelle zone rurali sono sottoutilizzati. La pubblica amministrazione, l'istruzione e i servizi di assistenza sanitaria richiedono strategie per mantenere l'accesso a servizi di qualità nelle aree scarsamente popolate e in declino, garantendo nel contempo una maggiore efficienza. Recentemente è stata annunciata una riforma generale del territorio amministrativo che sarà attuata entro dicembre 2021. Una attuazione tempestiva di questa riforma potrebbe contribuire a rafforzare la responsabilità e l'efficienza del settore pubblico, soprattutto alla luce del programma operativo per i fondi dell'Unione europea, che dovrà essere approvato entro il 2020.
- (20) La programmazione dei fondi dell'UE per il periodo 2021-2027 potrebbe contribuire a colmare alcune delle lacune individuate nelle raccomandazioni, in particolare nei settori di cui all'allegato D della relazione per paese⁸, consentendo alla Lettonia di impiegare al meglio tali fondi per i settori individuati, tenendo conto delle disparità regionali. Il rafforzamento della capacità amministrativa del paese per la gestione di questi fondi è un fattore importante per il successo dell'investimento.
- (21) Nell'ambito del semestre europeo 2019, la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Lettonia, che ha pubblicato nella relazione per paese 2019. Ha altresì valutato il programma di stabilità 2019, il programma nazionale di riforma 2019 e il seguito dato alle raccomandazioni rivolte alla Lettonia negli anni precedenti. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica della Lettonia, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'Unione,

⁸ SWD(2019) 1013 final.

alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme offrendo un contributo a livello dell'Unione per le future decisioni nazionali.

- (22) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità 2019 e il suo parere⁹ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1,

RACCOMANDA che la Lettonia adotti provvedimenti nel 2019 e nel 2020 al fine di:

1. assicurare che nel 2020 il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superi il 3,5 %, il che equivale a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,5 % del PIL; ridurre l'imposizione fiscale per i lavoratori a basso reddito spostandola verso altre fonti, in particolare verso capitali e immobili, e migliorando il rispetto dell'obbligo tributario; garantire una vigilanza efficace e l'applicazione del quadro antiriciclaggio;
2. combattere l'esclusione sociale, in particolare migliorando la congruità dei livelli minimi di reddito, delle pensioni minime di vecchiaia e del sostegno al reddito per le persone con disabilità; migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione e della formazione, in particolare per i lavoratori scarsamente qualificati e le persone in cerca di lavoro, anche rafforzando la partecipazione all'istruzione e alla formazione professionali e all'apprendimento degli adulti; migliorare l'accessibilità, la qualità e l'efficacia in termini di costi del sistema sanitario;
3. incentrare la politica economica legata agli investimenti sull'innovazione, sull'offerta di alloggi a prezzi accessibili, sui trasporti, in particolare sulla loro sostenibilità, sull'efficienza delle risorse e sull'efficienza energetica, sulle interconnessioni energetiche e sull'infrastruttura digitale, tenendo conto delle disparità regionali;
4. potenziare la responsabilità e l'efficienza del settore pubblico, in particolare per quanto riguarda le autorità locali e le imprese pubbliche e municipali e le norme in materia di conflitto di interessi.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*

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