C/2024/6813

29.11.2024

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

del 21 ottobre 2024

sulle politiche economiche, di bilancio, occupazionali e strutturali dell'Estonia

(C/2024/6813)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

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

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

vista la raccomandazione della Commissione europea,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

visto il parere del comitato economico e finanziario,

visto il parere del comitato per la protezione sociale,

visto il parere del comitato di politica economica,

considerando quanto segue:

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

(2) Il regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio ([3]) («regolamento REPowerEU»), che è stato adottato il 27 febbraio 2023, mira alla progressiva eliminazione della dipendenza dell'Unione dalle importazioni di combustibili fossili russi. Ciò contribuirà al conseguimento della sicurezza energetica e alla diversificazione dell'approvvigionamento di energia dell'Unione, aumentando nel contempo la diffusione delle energie rinnovabili, le capacità di stoccaggio dell'energia e l'efficienza energetica. L'Estonia ha aggiunto al proprio piano nazionale per la ripresa e la resilienza un nuovo capitolo dedicato al piano REPowerEU, onde finanziare riforme e investimenti chiave che contribuiranno al conseguimento degli obiettivi di REPowerEU.

(3) Il 16 marzo 2023 la Commissione ha pubblicato la comunicazione «Competitività a lungo termine dell'UE: prospettive oltre il 2030», al fine di orientare le decisioni politiche e creare condizioni generali propizie alla crescita. La comunicazione definisce la competitività in termini di nove fattori sinergici. Tra questi, l'accesso al capitale privato, la ricerca e l'innovazione, l'istruzione e le competenze e un mercato unico funzionante si affermano come priorità politiche fondamentali per riforme e investimenti che permettano di rispondere alle attuali sfide connesse

([1]) GU L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
([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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).
([3]) Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 febbraio 2023, che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE (GU L 63 del 28.2.2023, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

alla produttività e rafforzare la competitività a lungo termine dell'Unione e degli Stati membri. Il 14 febbraio 2024 la Commissione ha pubblicato una comunicazione dal titolo «La relazione annuale sul mercato unico e la competitività». Tale comunicazione illustra i punti di forza e le sfide concorrenziali del mercato unico europeo tracciandone l'evoluzione annuale in base a nove fattori di competitività.

(4) Il 21 novembre 2023 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita sostenibile 2024, che segna l'inizio del ciclo 2024 del semestre europeo. Il 22 marzo 2024 il Consiglio europeo ha approvato le priorità dell'analisi annuale della crescita sostenibile 2024, incentrate sulle quattro dimensioni della sostenibilità competitiva. Sempre il 21 novembre 2023 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio ([4]), la relazione sul meccanismo di allerta per il 2024, in cui non annoverava l'Estonia tra gli Stati membri che possono presentare squilibri o correre il rischio di presentarli e che devono essere sottoposti a esame approfondito. Lo stesso giorno ha adottato anche un parere sul documento programmatico di bilancio 2024 dell'Estonia. La Commissione ha inoltre adottato una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro e una proposta di relazione comune sull'occupazione 2024, che analizza l'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione e dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali. Il Consiglio ha adottato la raccomandazione sulla politica economica della zona euro ([5]) («raccomandazione del 2024 sulla zona euro») il 12 aprile 2024 e la relazione comune sull'occupazione l'11 marzo 2024.

(5) Il 30 aprile 2024 è entrato in vigore il nuovo quadro di governance economica dell'Unione. Il quadro include il nuovo regolamento (UE) 2024/1263 relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale, modifiche del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio ([6]) per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, e modifiche della direttiva 2011/85/UE del Consiglio ([7]) relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri. Il nuovo quadro di governance economica punta a promuovere finanze pubbliche sane e sostenibili, crescita sostenibile e inclusiva e resilienza attraverso riforme e investimenti, nonché a prevenire disavanzi pubblici eccessivi. Il nuovo quadro di governance economica promuove la titolarità nazionale ed è maggiormente incentrato sul medio termine, oltre a prevedere un'esecuzione più efficace e coerente. Ciascuno Stato membro è tenuto a presentare al Consiglio e alla Commissione un piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine. Il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine contiene gli impegni dello Stato membro in materia di bilancio, di riforme e di investimenti per un orizzonte di programmazione di quattro o di cinque anni, a seconda della normale durata della legislatura nazionale. Il percorso della spesa netta ([8]) nei piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine deve soddisfare i requisiti del regolamento (UE) 2024/1263, compreso l'obbligo di collocare o mantenere il debito delle amministrazioni pubbliche su un percorso di riduzione plausibile entro la fine del periodo di aggiustamento, o di farlo rimanere a livelli prudenti al di sotto del 60 % del prodotto interno lordo (PIL), e di portare e/o mantenere il disavanzo pubblico al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato nel medio termine. Nel caso in cui lo Stato membro si impegni a realizzare una serie pertinente di riforme e di investimenti conformemente ai criteri di cui al regolamento (UE) 2024/1263, il periodo di aggiustamento può essere prorogato fino a tre anni. Al fine di sostenere la preparazione del piano, il 21 giugno 2024 la Commissione ha pubblicato orientamenti riguardo alle informazioni che gli Stati membri devono fornire nei propri piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine e nelle loro relazioni annuali sui progressi compiuti. In conformità degli articoli 5 e 36 del regolamento (UE) 2024/1263, la Commissione ha trasmesso agli Stati membri traiettorie di riferimento e informazioni tecniche, se del caso. Entro il 20 settembre 2024 gli Stati membri devono presentare i rispettivi piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine, a meno che lo Stato membro e la Commissione non convengano di prorogare il termine di un periodo di tempo ragionevole. In conformità dei propri quadri giuridici nazionali, gli Stati membri possono discutere i progetti di piano di medio termine con i rispettivi parlamenti nazionali, possono chiedere alle istituzioni di bilancio indipendenti di formulare un parere e possono consultare le parti sociali e altri portatori di interessi nazionali.

([4]) 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

([5]) Raccomandazione (UE) del Consiglio, del 12 aprile 2024, sulla politica economica della zona euro (GU C, C/2024/2807, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([6]) Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (GU L 209 del 2.8.1997, pag. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([7]) Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (GU L 306 del 23.11.2011, pag. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

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

(6) Nel 2024 il semestre europeo continua a evolvere in linea con l'attuazione del dispositivo. La piena attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza rimane fondamentale per realizzare le priorità politiche del semestre europeo; i piani infatti contribuiscono a rispondere in modo efficace alla totalità o a un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese formulate negli ultimi anni. Le raccomandazioni specifiche per paese 2019, 2020, 2022 e 2023 rimangono ugualmente pertinenti anche per i piani per la ripresa e la resilienza che sono stati riveduti, aggiornati o modificati a norma degli articoli 14, 18 e 21 del regolamento (UE) 2021/241.

(7) 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'Estonia ([9]), che è stata modificata il 16 giugno 2023 conformemente all'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/241 per aggiornare il contributo finanziario massimo per il sostegno finanziario non rimborsabile e per includere il capitolo dedicato al piano REPowerEU ([10]). L'erogazione delle rate è subordinata all'adozione di 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 siano annullati i traguardi e gli obiettivi conseguiti in precedenza.

(8) Il 25 aprile 2024 l'Estonia ha presentato il programma nazionale di riforma 2024 e il 30 aprile 2024 il programma di stabilità 2024, in linea con l'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio ([11]). In conformità dell'articolo 27 del regolamento (UE) 2021/241, il programma nazionale di riforma 2024 rispecchia anche la relazione semestrale dell'Estonia in merito ai progressi compiuti nella realizzazione del suo piano per la ripresa e la resilienza.

(9) Il 19 giugno 2024 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese 2024 relativa all'Estonia. La Commissione ha valutato i progressi compiuti dall'Estonia nel dar seguito alle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio tra il 2019 e il 2023 e ha fatto il punto dell'attuazione del piano per la ripresa e la 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. Ha valutato quindi i progressi compiuti dall'Estonia nell'attuare il pilastro europeo dei diritti sociali e conseguire gli obiettivi principali dell'Unione in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

(10) Stando ai dati convalidati da Eurostat, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche dell'Estonia è aumentato, passando da un disavanzo dell'1,0 % del PIL nel 2022 a un disavanzo del 3,4 % nel 2023, mentre il debito delle amministrazioni pubbliche è salito dal 18,5 % del PIL alla fine del 2022 al 19,6 % alla fine del 2023. Come annunciato nella comunicazione della Commissione dell'8 marzo 2023 dal titolo «Orientamenti di politica di bilancio per il 2024», la Commissione compie il primo passo verso l'avvio di procedure per i disavanzi eccessivi basate sul disavanzo in base ai dati di consuntivo per il 2023, in linea con le disposizioni giuridiche vigenti. Il 19 giugno 2024 la Commissione ha pubblicato una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato. Tale relazione ha valutato la situazione di bilancio dell'Estonia, in cui il disavanzo delle amministrazioni pubbliche nel 2023 superava il valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato. La conclusione cui giunge la relazione è che, alla luce di tale valutazione e tenuto conto del parere del comitato economico e finanziario formulato in forza dell'articolo 126, paragrafo 4, del trattato, la Commissione non avrebbe proposto a luglio 2024 l'avvio di una procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti dell'Estonia.

(11) Il 12 luglio 2022 il Consiglio ha raccomandato ([12]) all'Estonia di prendere provvedimenti per garantire nel 2023 che la crescita della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale fosse in linea con un orientamento della politica di bilancio complessivamente neutro, tenendo conto del perdurare del sostegno temporaneo e mirato alle famiglie e alle imprese più vulnerabili agli aumenti dei prezzi dell'energia e alle persone in fuga dall'Ucraina. All'Estonia è stato raccomandato di essere pronta ad adeguare la spesa corrente all'evoluzione della situazione.

([9]) ST 12532/21 INIT; ST 12532/21 ADD 1.

([10]) Decisione di esecuzione del Consiglio, del 16 giugno 2023, che modifica la 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 9367/23 INIT; ST 9367/23 ADD 1).

([11]) 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 (GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1466/oj).

([12]) Raccomandazione del Consiglio, del 12 luglio 2022, sul programma nazionale di riforma 2022 dell'Estonia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2022 dell'Estonia (GU C 334 dell'1.9.2022, pag. 44).

All'Estonia è stato anche raccomandato di aumentare gli investimenti pubblici per le transizioni verde e digitale e per la sicurezza energetica tenendo conto dell'iniziativa REPowerEU, anche avvalendosi del dispositivo e di altri fondi dell'Unione. Secondo le stime della Commissione, nel 2023 l'orientamento della politica di bilancio ([13]) è stato espansivo, dell'1,6 % del PIL, in un contesto di inflazione elevata. Nello stesso anno 2023 la crescita della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate) ha apportato all'orientamento della politica di bilancio un contributo espansivo dell'1,0 % del PIL. Ciò comprende la riduzione dello 0,1 % del PIL del costo delle misure di sostegno di emergenza mirate destinate alle famiglie e alle imprese più vulnerabili agli aumenti dei prezzi dell'energia, nonché la riduzione dello 0,2 % del PIL del costo dovuto alla protezione temporanea offerta agli sfollati provenienti dall'Ucraina. Il contributo espansivo della spesa corrente primaria netta finanziata a livello nazionale nel 2023 è stato pertanto dovuto solo in parte al sostegno mirato alle persone in fuga dall'Ucraina. La crescita espansiva della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate) è stata determinata dall'aumento delle retribuzioni nel settore pubblico e delle pensioni, unitamente a ulteriori nuovi programmi di spesa permanenti per la difesa, l'istruzione e le prestazioni per figli a carico, cui non hanno corrisposto aumenti proporzionali sul versante delle entrate. In sintesi, nel 2023 la crescita della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale non è stata in linea con la raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 2022. La spesa finanziata mediante le sovvenzioni del dispositivo e altri fondi dell'Unione è stata pari all'1,4 % del PIL nel 2023. Nello stesso anno 2023 gli investimenti finanziati a livello nazionale sono stati pari al 5,8 % del PIL, con un aumento annuo di 1,4 punti percentuali rispetto al 2022. L'Estonia ha finanziato ulteriori investimenti tramite il dispositivo e altri fondi dell'Unione. Il paese ha finanziato investimenti pubblici per le transizioni verde e digitale e per la sicurezza energetica, quali lo sviluppo di servizi per eventi e di uno sportello digitale per gli imprenditori, la capitalizzazione del Fondo verde (che prevede investimenti in fondi di capitale di rischio e investimenti azionari nelle imprese) e il rafforzamento della rete elettrica per aumentare la capacità di produzione di energia rinnovabile e favorire l'adattamento ai cambiamenti climatici. Tali investimenti pubblici sono finanziati dal dispositivo.

(12) Nel programma di stabilità 2024 lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio prevede una crescita del PIL reale dello 0,0 % nel 2024 e del 2,0 % nel 2025, prospettando nel contempo un'inflazione misurata utilizzando l'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA) al 3,6 % nel 2024 e al 2,7 % nel 2025. Secondo le previsioni, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche salirà al 3,5 % del PIL nel 2024 ([14]) e al 3,0 % del PIL nel 2025, mentre il rapporto debito pubblico/PIL salirà al 22,6 % entro fine 2024 e al 24,9 % entro fine 2025. Dopo il 2025 le proiezioni indicano una diminuzione graduale del disavanzo delle amministrazioni pubbliche al 2,2 % del PIL nel 2026, all'1,4 % nel 2027 e allo 0,8 % nel 2028. Si prevede pertanto che a partire dal 2025 il saldo delle amministrazioni pubbliche non superi il valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato. Il rapporto debito pubblico/PIL è invece dato in aumento dopo il 2025; toccherà il 26,2 % nel 2026 per poi registrare un calo graduale al 26,0 % nel 2027 e al 25,0 % nel 2028.

(13) Le previsioni di primavera 2024 della Commissione prospettano una contrazione del PIL reale dello 0,5 % nel 2024 e una crescita del 3,1 % nel 2025 e un'inflazione misurata utilizzando l'IPCA al 3,4 % nel 2024 e al 2,1 % nel 2025.

(14) Le previsioni di primavera 2024 della Commissione prospettano un disavanzo pubblico pari al 3,4 % del PIL nel 2024 e un rapporto debito pubblico/PIL in aumento al 21,4 % entro fine 2024. L'aumento del rapporto debito/PIL nel 2024 dipende principalmente dall'impatto del disavanzo pubblico. Stando alle stime della Commissione l'orientamento della politica di bilancio sarà sostanzialmente neutro allo 0,1 % del PIL nel 2024.

(15) Secondo le previsioni di primavera 2024 della Commissione, nel 2024 una spesa pari allo 0,9 % del PIL sarà finanziata dal sostegno non rimborsabile («sovvenzioni») del dispositivo, rispetto allo 0,3 % del PIL nel 2023. La spesa finanziata con sovvenzioni del dispositivo consentirà investimenti di alta qualità e riforme volte ad accrescere la produttività senza impatto diretto sul saldo o sul debito delle amministrazioni pubbliche dell'Estonia.

(16) Il 14 luglio 2023 il Consiglio ha raccomandato ([15]) all'Estonia di assicurare una politica di bilancio prudente, in particolare limitando a non più del 4,9 % l'aumento nominale della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale nel 2024. Agli Stati membri è stato chiesto di tenere presente, nell'esecuzione del bilancio 2023 e nella preparazione del documento programmatico di bilancio per il 2024, il fatto che la Commissione avrebbe proposto al Consiglio

([13]) L'orientamento della politica di bilancio è definito come misura della variazione annuale della sottostante posizione di bilancio delle amministrazioni pubbliche. Mira a valutare l'impulso economico derivante dalle politiche di bilancio, sia finanziate a livello nazionale sia finanziate dal bilancio dell'Unione. L'orientamento della politica di bilancio è misurato come la differenza tra i) la crescita potenziale a medio termine e ii) la variazione della spesa primaria al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate (escluse le misure temporanee di emergenza connesse alla crisi COVID-19), compresa la spesa finanziata dal sostegno non rimborsabile (sovvenzioni) del dispositivo e altri fondi dell'Unione.

([14]) Le autorità estoni hanno informato la Commissione che il governo ha approvato e trasmesso al Parlamento nazionale il 5 giugno 2024 un bilancio suppletivo per il 2024 (legge statale sul bilancio suppletivo per il 2024, 456 SE), che ha superato la prima lettura al Parlamento nazionale il 10 giugno, la seconda il 14 giugno e doveva superare la terza il 19 giugno 2024. Si prevede che il bilancio suppletivo ridurrà il disavanzo nominale dello 0,4 % del PIL, nella maggior parte dei casi tramite tagli permanenti della spesa, ma anche mediante misure volte ad aumentare le entrate.

([15]) Raccomandazione del Consiglio, del 14 luglio 2023, relativa al programma nazionale di riforma 2023 dell'Estonia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2023 dell'Estonia (GU C 312 dell'1.9.2023, pag. 49).

l'avvio di procedure per i disavanzi eccessivi basate sul disavanzo in base ai dati di consuntivo per il 2023. Secondo le previsioni di primavera 2024 della Commissione, il saldo strutturale dell'Estonia è stimato al - 0,7 % del PIL nel 2024 (rispetto al - 1,3 % del PIL nel 2023), conseguendo così l'obiettivo di bilancio a medio termine del paese, che prevede un saldo strutturale di - 0,75 % del PIL. L'Estonia è quindi considerata in linea con quanto raccomandato dal Consiglio.

(17) Il Consiglio ha inoltre raccomandato all'Estonia di prendere provvedimenti al fine di eliminare gradualmente le vigenti misure di sostegno di emergenza connesse all'energia, usando i relativi risparmi per ridurre il disavanzo pubblico, quanto prima nel 2023 e nel 2024. Ha inoltre raccomandato che, qualora nuovi aumenti dei prezzi dell'energia dovessero richiedere nuove misure di sostegno o il proseguimento di quelle esistenti, l'Estonia provveda a che tali misure di sostegno mirino a tutelare le famiglie e le imprese vulnerabili, siano sostenibili a livello di bilancio e preservino gli incentivi al risparmio energetico. Secondo le previsioni di primavera 2024 della Commissione, il costo di bilancio netto ([16]) delle misure di sostegno di emergenza connesse all'energia è stimato allo 0,2 % del PIL nel 2023 e prospettato allo 0,0 % nel 2024 e nel 2025. Le misure di sostegno di emergenza connesse all'energia sono state eliminate nel 2023 e nel 2024. Ciò è in linea con la raccomandazione del Consiglio.

(18) Il Consiglio ha inoltre raccomandato all'Estonia di preservare gli investimenti pubblici finanziati a livello nazionale e provvedere all'assorbimento efficace delle sovvenzioni del dispositivo e di altri fondi dell'Unione, in particolare per promuovere le transizioni verde e digitale. Secondo le previsioni di primavera 2024 della Commissione, gli investimenti pubblici finanziati a livello nazionale saliranno dal 5,8 % del PIL nel 2023 al 6,3 % del PIL nel 2024. Ciò è in linea con quanto raccomandato dal Consiglio.

(19) Sulla base delle misure politiche note alla data limite delle previsioni e nell'ipotesi di politiche invariate, le previsioni di primavera 2024 della Commissione prospettano un disavanzo pubblico del 4,3 % del PIL per il 2025. L'aumento del disavanzo nel 2025 è dovuto principalmente all'impatto netto generato da una riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche che dovrebbe ridurre le entrate pubbliche. Il rapporto debito pubblico/PIL è dato in aumento al 24,6 % entro fine 2025. L'aumento del rapporto debito/PIL nel 2025 dipende principalmente dall'impatto del disavanzo pubblico.

(20) Il gettito fiscale dell'Estonia in percentuale del PIL è aumentato nel 2023, ma è notevolmente inferiore alla media dell'Unione, limitando così i finanziamenti disponibili per la spesa pubblica destinata all'assistenza sanitaria, all'assistenza a lungo termine e alla protezione sociale. Nel 2022 le entrate derivanti dalle imposte sulla proprietà, che sono tra quelle meno penalizzanti per la crescita, sono state pari soltanto allo 0,3 % del PIL, un valore circa sette volte inferiore alla media dell'Unione. Per quanto riguarda le imposte sul capitale, l'Estonia ha riscosso importi pari a meno di un terzo della media dell'Unione (il 2,7 % del PIL), ha applicato alcune delle imposte sui trasporti più basse nell'Unione ed è uno dei pochi Stati membri a non applicare un'imposta annuale sulle autovetture. Inoltre il carico fiscale è distribuito in modo disomogeneo e le prossime riforme fiscali sono destinate ad aumentare ulteriormente le disuguaglianze. Più specificamente, nel 2025 l'aumento dell'aliquota dell'imposta sul reddito dal 20 % al 22 % e l'incremento dell'esenzione fiscale di base, unitamente all'ampliamento del suo ambito di applicazione a tutti i contribuenti, sono destinati a essere regressivi. Inoltre l'imposta sul reddito da lavoro dell'Estonia, anche se prossima alla media dell'Unione pari al 17,2 % del PIL, è regressiva, tassando livelli di reddito più elevati a un'aliquota effettiva inferiore. La spesa pubblica per la protezione sociale è diminuita nel 2022 ed è ancora notevolmente inferiore alla media dell'Unione. Le prestazioni sociali risultano pertanto relativamente basse e hanno una copertura limitata, e le pensioni di vecchiaia sono tra le più basse dell'Unione. La spesa per i servizi pubblici generali, pari al 3,7 % del PIL, è inferiore di quasi due terzi alla media dell'Unione.

(21) L'Estonia ha adottato diverse riforme per migliorare l'accessibilità, anche dal punto di vista economico, dell'assistenza a lungo termine e dell'assistenza sanitaria. Sebbene le riforme vadano nella giusta direzione, non sono ancora garantiti finanziamenti sostenibili per l'assistenza a lungo termine e l'assistenza sanitaria. Di conseguenza le spese non rimborsate rimangono elevate e l'esigenza di cure mediche che resta insoddisfatta è aumentata. L'accesso alle cure mediche non è uniforme nel paese, soprattutto perché i comuni non hanno le capacità e le risorse adeguate per fornire servizi sufficienti a soddisfare la domanda. Sebbene quest'ultima non sia pienamente soddisfatta, la spesa pubblica per l'assistenza a lungo termine e l'assistenza sanitaria resta tra le più basse dell'Unione. A ciò si aggiunge la carenza di forza lavoro in questi settori. A causa dei cambiamenti demografici si prevede un aumento della domanda di accesso all'assistenza a lungo termine e all'assistenza sanitaria. Pertanto è necessario garantire finanziamenti adeguati per entrambe.

(22) Conformemente all'articolo 19, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (UE) 2021/241 e all'allegato V, criterio 2.2, di tale regolamento, il piano per la ripresa e la resilienza comprende un'ampia gamma di riforme e investimenti sinergici, da attuare entro il 2026. Ci si attende che tali riforme e investimenti contribuiranno a rispondere in modo efficace alla totalità o a un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese. Dati i tempi serrati, è fondamentale procedere rapidamente all'attuazione efficace del piano per la ripresa e la resilienza, compreso il capitolo dedicato al piano REPowerEU, per stimolare la competitività a lungo termine dell'Estonia attraverso le transizioni verde e digitale, garantendo nel contempo l'equità sociale. Per rispettare entro

([16]) La cifra rappresenta il livello del costo annuale di bilancio di tali misure, comprese le entrate e le spese e, se del caso, al netto delle entrate provenienti dalle imposte sui proventi straordinari dei fornitori di energia.

agosto 2026 gli impegni assunti nel piano per la ripresa e la resilienza, è essenziale che l'Estonia prosegua l'attuazione delle riforme e degli investimenti. Il coinvolgimento sistematico delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, della società civile e di altri portatori di interessi rimane fondamentale per assicurare un'ampia titolarità ai fini dell'efficace attuazione del piano per la ripresa e la resilienza.

(23) Nell'ambito del riesame intermedio dei programmi della politica di coesione a norma dell'articolo 18 del regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio ([17]), l'Estonia è tenuta a rivedere ciascun programma sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), dal Fondo sociale europeo Plus (FSE+), dal Fondo di coesione e dal Fondo per una transizione giusta (JTF) entro marzo 2025 tenendo presenti, tra l'altro, le sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese del 2024 e il piano nazionale per l'energia e il clima. Su tale riesame si basa l'assegnazione definitiva dei finanziamenti dell'Unione inclusi in ciascun programma. L'Estonia ha compiuto progressi nell'attuazione dei programmi della politica di coesione e del pilastro europeo dei diritti sociali, tuttavia permangono sfide e persistono disparità tra la capitale e il resto del paese. È fondamentale accelerare l'attuazione dei programmi della politica di coesione. Le priorità concordate nei programmi della politica di coesione continuano ad essere pertinenti. È particolarmente importante accrescere la competitività delle imprese, soprattutto quelle che si trovano al di fuori dell'area metropolitana, e rafforzare la loro capacità di innovazione. Il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati e delle imprese resta una priorità assoluta. Resta cruciale garantire l'accesso all'occupazione attraverso misure attive e preventive per il mercato del lavoro e la promozione di un ambiente di lavoro sano. Si dovrebbe dare inoltre priorità al miglioramento della qualità, dell'efficacia e della pertinenza dell'istruzione e della formazione per il mercato del lavoro, alla promozione dell'apprendimento permanente, in particolare di opportunità di perfezionamento e di riqualificazione flessibili, e dell'inclusione attiva, nonché al miglioramento dell'accessibilità, dell'efficacia e della resilienza dei servizi di assistenza a lungo termine. Nell'ambito del riesame intermedio dei programmi della politica di coesione merita maggiore attenzione la necessità di rispondere alle esigenze connesse all'accessibilità e alla qualità dell'assistenza a lungo termine, dando priorità a garantire una vita indipendente. L'Estonia potrebbe anche avvalersi della piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa, istituita dal regolamento (UE) 2024/795 del Parlamento europeo e del Consiglio ([18]), in particolare per quanto riguarda gli investimenti nella produzione di tecnologie a zero emissioni nette e il sostegno alla trasformazione dell'industria, ad esempio nei settori dell'innovazione delle tecnologie deep tech, delle tecnologie verdi e digitali e della biomedicina. L'Estonia potrebbe altresì accrescere le sue capacità di trasformazione delle terre rare e l'impegno in attività di ricerca e sviluppo che favoriscano il miglioramento di tali capacità.

(24) Oltre alle sfide economiche e sociali cui intendono far fronte il piano per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'Unione, l'Estonia si trova di fronte a varie altre sfide in termini di protezione sociale, efficienza delle risorse e competenze.

(25) Rimane debole la protezione sociale a sostegno degli anziani, delle persone con disabilità così come di quelle occupate per brevi periodi e attive in forme di lavoro atipiche. Di conseguenza la percentuale di persone con disabilità a rischio di povertà e di esclusione sociale non solo è aumentata nel 2022, ma è stata anche la seconda più alta dell'Unione. La povertà in età avanzata è in aumento e nel 2022 risultava essere una delle più elevate dell'Unione, soprattutto perché le pensioni sono ancora basse rispetto ai redditi da lavoro. La scarsa adeguatezza degli ammortizzatori sociali si traduce in una disparità di reddito elevata e in aumento, nonostante alcuni miglioramenti negli anni precedenti. La scarsa copertura delle indennità di disoccupazione, in particolare per le persone occupate per brevi periodi e attive in forme di lavoro atipiche, aggrava le disparità di reddito e lo stato di povertà. Sebbene la durata di tali indennità sia stata adeguata nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza dell'Estonia, la relativa copertura non è stata ancora estesa. La crescente disparità è legata all'incremento significativo dei prezzi e del costo della vita, a cui non ha corrisposto un aumento delle prestazioni sociali e dei salari minimi. La situazione delle famiglie a basso reddito è peggiorata a causa dell'inflazione elevata e persistente registrata in passato ed è destinata a peggiorare ulteriormente a seguito delle riforme fiscali del 2024-2025. Il fatto di garantire adeguate misure di mitigazione, anche per quanto riguarda le pensioni, e di rendere il sistema di protezione sociale più adeguato potrebbe ridurre la povertà e le disuguaglianze. Tutte le misure menzionate concorrerebbero anche a sostenere la convergenza sociale verso l'alto, in linea con la seconda fase di analisi per paese effettuata dalla Commissione in base alle caratteristiche del quadro di convergenza sociale, che è stato oggetto di una sperimentazione pilota nel 2024. In linea con l'articolo 3, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (UE) 2024/1263, il semestre europeo deve comprendere la sorveglianza, da parte della Commissione, sull'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione, tra l'altro attraverso un quadro per individuare i rischi per la convergenza sociale.

([17]) 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

([18]) Regolamento (UE) 2024/795 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 febbraio 2024, che istituisce la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP) e modifica la direttiva 2003/87/CE e i regolamenti (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 e (UE) 2021/241 (GU L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

(26) La quota di scisto bituminoso nel mix energetico dell'Estonia rimane significativa e ostacola la transizione verde. È necessaria un'ulteriore diffusione della produzione di energia rinnovabile per contribuire a eliminare gradualmente lo scisto bituminoso, mantenendo nel contempo un elevato livello di indipendenza energetica. Oltre a causare danni ambientali, l'industria dello scisto bituminoso genera il 90 % dei rifiuti pericolosi dell'Estonia. L'Estonia presenta uno dei tassi di produttività delle risorse più bassi tra gli Stati membri, il che potrebbe essere dovuto in parte all'industria dello scisto bituminoso del paese che comporta un impiego elevato di risorse, come pure all'intero sistema industriale che è fortemente dipendente dalle risorse. La produttività delle risorse è appena aumentata, passando da 1 EUR/kg di risorse utilizzate a 1,1 EUR/kg, attestandosi nel 2022 su un valore inferiore alla metà della media dell'Unione. L'uso del suolo, il cambiamento di uso del suolo e la silvicoltura sono diventati causa della produzione di emissioni di CO_2 anziché permetterne l'assorbimento. Il settore forestale è caratterizzato da elevati volumi di abbattimento e da una scarsa valorizzazione delle risorse. L'Estonia trarrebbe vantaggio dall'aumento dell'efficienza della gestione sostenibile delle foreste, da un'ulteriore transizione verso un'economia circolare e dal miglioramento della gestione dei rifiuti. Inoltre la produttività delle risorse è uno dei punti deboli dell'Estonia per quanto riguarda la capacità di innovazione del paese. L'Estonia si è classificata al 13º posto nel quadro di valutazione dell'ecoinnovazione 2022 (115,5 rispetto a una media dell'Unione di 121,5, in relazione a una media dell'Unione di 100 nel 2013). Promuovere l'ecoinnovazione e la bioinnovazione per favorire l'uso sostenibile delle risorse naturali contribuirà a migliorare la produttività delle risorse e la competitività dell'Estonia.

(27) Competenze carenti o inadeguate si registrano in molti settori e riducono la competitività dell'Estonia. Per le imprese la mancanza di personale qualificato rappresenta un ostacolo agli investimenti e ne limita il potenziale di esportazione. La penuria di manodopera qualificata e i forti squilibri tra domanda e offerta di competenze coincidono con la rapida crescita delle retribuzioni e l'aumento del costo del lavoro per unità di prodotto. Sulla scia della transizione verde e digitale è aumentata la domanda di lavoratori con competenze specialistiche, mentre le carenze registrate nell'assistenza sanitaria e nell'istruzione rimangono considerevoli e sono aggravate dall'invecchiamento della forza lavoro. Allo stesso tempo i tassi relativamente elevati di abbandono scolastico precoce e nell'ambito dell'istruzione superiore non consentono di raggiungere un numero sufficiente di laureati qualificati. Questo problema è particolarmente sentito a livello regionale, in quanto le zone rurali e remote incontrano maggiori difficoltà ad attrarre professionisti qualificati. Gli squilibri tra domanda e offerta di competenze potrebbero essere limitati rendendo il sistema di istruzione e formazione ancora più attinente al mercato del lavoro, investendo nell'orientamento professionale, affrontando il problema del divario retributivo di genere, aumentando le opportunità di riqualificazione e miglioramento delle competenze e anticipando con maggiore precisione le esigenze in termini di competenze. Considerata la necessità di diversificare l'economia con attività ad alto valore aggiunto, sarebbe utile anche trovare modi migliori per trattenere e attrarre talenti.

(28) 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, nel 2024 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 del 2024 sulla zona euro. Per l'Estonia le raccomandazioni di cui ai punti 1, 2, 3 e 4 contribuiscono all'attuazione della prima, della seconda, della terza e della quarta raccomandazione di cui alla raccomandazione del 2024 sulla zona euro,

RACCOMANDA all'Estonia di prendere provvedimenti nel 2024 e nel 2025 al fine di:

1. presentare tempestivamente il piano strutturale di bilancio di medio termine; nel rispetto del patto di stabilità e crescita riformato, limitare nel 2025 la crescita della spesa netta ([19]) a un tasso coerente, tra l'altro, con l'obiettivo di ridurre il disavanzo delle amministrazioni pubbliche al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato e di far rimanere il debito delle amministrazioni pubbliche a livelli prudenti nel medio termine; ampliare la base imponibile e migliorare l'accesso all'assistenza sanitaria e all'assistenza a lungo termine e il relativo finanziamento;

2. proseguire l'attuazione rapida ed efficace del piano per la ripresa e la resilienza, compreso il capitolo dedicato al piano REPowerEU, assicurando il completamento delle riforme e degli investimenti entro agosto 2026; accelerare l'attuazione dei programmi della politica di coesione; nell'ambito del riesame intermedio di tali programmi, continuare a concentrarsi sulle priorità concordate, intervenendo per rispondere meglio alle esigenze in termini di assistenza a lungo termine, tenendo conto delle possibilità che l'iniziativa riguardante la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa offre per migliorare la competitività;

3. rafforzare la protezione sociale, anche per combattere la povertà in età avanzata, estendendo la copertura delle indennità di disoccupazione, in particolare per le persone occupate per brevi periodi e attive in forme di lavoro atipiche;

([19]) Ai sensi dell'articolo 2, punto 2), del regolamento (UE) 2024/1263, per «spesa netta» s'intende la spesa pubblica al netto della spesa per interessi, delle misure discrezionali sul lato delle entrate, della spesa per i programmi dell'Unione interamente finanziata dai fondi dell'Unione, della spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'Unione, della componente ciclica della spesa per i sussidi di disoccupazione, delle misure una tantum e di altre misure temporanee.

4. ridurre la quota di scisto bituminoso nel mix energetico e aumentare la produttività delle risorse attraverso la bioinnovazione; migliorare la produttività del lavoro e l'offerta di competenze attraverso la riqualificazione e il miglioramento delle competenze e una migliore capacità di attrarre e trattenere i talenti.

Fatto a Lussemburgo, il 21 ottobre 2024

Per il Consiglio

Il presidente

NAGY I.