Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 2 luglio 2019
(OR. en)

10159/19

ECOFIN 614
UEM 217
SOC 466
EMPL 355
COMPET 495
ENV 586
EDUC 301
RECH 334
ENER 338
JAI 695
FSTR 117
REGIO 153

NOTA

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
n. doc. Comm.:	9930/19 - COM(2019) 506 final
Oggetto:	Raccomandazione di RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Estonia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 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(2019) 506 final.

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Estonia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Estonia

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

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

visto il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche[1], 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,

[1] GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

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 anche adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio[2], la relazione sul meccanismo di allerta, in cui l'Estonia 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[3] ("raccomandazione del 2019 per la zona euro"), che formula cinque raccomandazioni per la zona euro ("raccomandazioni 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, l'Estonia dovrebbe assicurare l'attuazione piena e tempestiva della raccomandazione del 2019 per la zona euro, come riflessa nella raccomandazione di cui ai punti 2 e 3. In particolare, le misure che rendono la politica economica più mirata per quanto riguarda gli investimenti nei settori specificati contribuiranno a dare seguito alla seconda raccomandazione per la zona euro per quanto riguarda il sostegno agli investimenti.

(3) Il 27 febbraio 2019 è stata pubblicata la relazione per paese relativa all'Estonia 2019, nella quale sono valutati i progressi compiuti dal paese nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 13 luglio 2018[4], il seguito dato alle raccomandazioni adottate negli anni precedenti e i progressi verso il conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020.

---

[2] 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).

[3] GU C 136 del 12.4.2019, pag. 1.

[4] GU C 320 del 10.9.2018, pag. 24.

(4) L'Estonia ha presentato il programma nazionale di riforma 2019 il 30 maggio 2019 e il programma di stabilità 2019 il 30 aprile 2019.

(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. Come previsto dall'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio[5], ove necessario per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio la Commissione può chiedere allo Stato membro di rivedere e proporre di modificare il suo accordo di partenariato e i programmi rilevanti. La Commissione ha precisato i modi in cui conta di valersi di tale possibilità negli orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei fondi SIE a una sana governance economica.

(6) L'Estonia è attualmente nel braccio preventivo del patto di stabilità e crescita. Il programma di stabilità 2019 è stato presentato su una base di politiche invariate. Il programma prevede di passare da un disavanzo delle amministrazioni pubbliche dello 0,6% del PIL nel 2018 a un disavanzo dello 0,2% del prodotto interno lordo (PIL) nel 2019, dello 0,3% del PIL nel 2020 e dello 0,7% del PIL entro il 2022. In base al saldo strutturale ricalcolato[6] si prevede che l'obiettivo di bilancio a medio termine, ossia un disavanzo dello 0,5% del PIL in termini strutturali, non sarà raggiunto nel corso del periodo coperto dal programma di stabilità 2019. Si stima che il rapporto debito pubblico/PIL scenderà al 5,3% del PIL entro il 2022. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano tali proiezioni di bilancio è favorevole. Le misure a sostegno degli obiettivi di disavanzo pianificati non sono state illustrate in modo esauriente, cosa che comporta un rischio per le entrate previste.

---

5 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).

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

(7) Tenuto conto delle previsioni d'autunno 2018 della Commissione, che prospettavano per il 2019 un valore più vicino all'obiettivo di bilancio a medio termine, e in base alle norme per lo sblocco dell'aggiustamento richiesto, il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non dovrebbe superare il 4,9%, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,3% nel 2019. Sulla base delle previsioni di primavera 2019 della Commissione, nel 2019 vi è il rischio di una deviazione significativa da quanto raccomandato.

(8) Per il 2020, in considerazione del previsto divario tra prodotto effettivo e prodotto potenziale del 2,7% del PIL e della crescita prevista del PIL inferiore al tasso di crescita potenziale stimato, in linea con l'aggiustamento strutturale dello 0,6% 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 dovrebbe superare il 4,1% del PIL. Sulla base delle previsioni di primavera 2019 della Commissione a politiche invariate, nel 2020 vi è il rischio di una deviazione significativa dal requisito. Nel complesso il Consiglio è del parere che a partire dal 2019 l'Estonia debba adottare i necessari provvedimenti per conformarsi alle disposizioni del patto di stabilità e crescita.

(9) A seguito di vasti scandali legati al riciclaggio di denaro, la prevenzione in questo settore è diventata una priorità per l'Estonia. L'Estonia ha rafforzato il suo quadro antiriciclaggio e la percentuale di depositi non residenti nel settore bancario estone è notevolmente diminuita. Restano tuttavia alcune sfide da affrontare. Il governo estone ha introdotto ulteriori misure e orientamenti per una protezione rafforzata in questo settore, ma il parlamento estone non ha ancora adottato un'iniziativa legislativa volta ad aumentare le capacità di vigilanza in materia di antiriciclaggio. Una volta adottate tali misure, occorrerà prestare particolare attenzione alla loro effettiva attuazione.

(10) Le carenze e gli squilibri tra domanda e offerta di competenze sono tra i principali ostacoli agli investimenti delle imprese e limitano gli incrementi di produttività. Negli ultimi anni l'Estonia ha attuato riforme globali, ma le tendenze del mercato del lavoro e la diminuzione della popolazione in età lavorativa costituiscono sfide a lungo termine per il sistema di istruzione e formazione. Tali sfide comprendono un tasso ancora elevato di abbandono scolastico precoce, una riorganizzazione incompleta della rete scolastica, l'insufficiente adeguatezza dell'istruzione superiore e dell'istruzione e formazione professionale alle esigenze del mercato del lavoro nonché sfide legate all'invecchiamento degli insegnanti e alla scarsa attrattiva della professione. Nonostante una maggiore partecipazione degli adulti all'apprendimento, il miglioramento delle competenze e la riconversione professionale dei lavoratori non avvengono con la rapidità necessaria per stare al passo con le tendenze del mercato del lavoro. L'insufficiente capacità di innovazione è al centro delle esigenze individuate in termini di competenze. Nonostante l'elevata percentuale di specialisti in tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nelle imprese l'offerta di formazione alle competenze digitali è limitata. Il fatto di rendere il sistema di istruzione e formazione più rispondente alle esigenze del mercato del lavoro, in particolare investendo nell'orientamento professionale, affrontando il problema dell'abbandono scolastico precoce e prevedendo più efficacemente le esigenze in termini di competenze, aiuterebbe a far sì che le persone dispongano delle competenze necessarie. Migliori condizioni di lavoro degli insegnanti, una maggiore qualità dell'insegnamento e politiche dell'istruzione più efficaci in risposta alle tendenze demografiche ed economiche rafforzerebbero inoltre la capacità del sistema di istruzione e formazione.

(11) Nonostante alcuni miglioramenti, la povertà, l'esclusione sociale e le disparità di reddito restano elevate, in particolare tra gli anziani. Nel 2017 circa il 42% delle persone di età pari o superiore ai 65 anni era a rischio di povertà ed esclusione sociale, rispetto alla media dell'Unione del 15%. Le prestazioni sociali non consentono ancora di ridurre la povertà e la rete di sicurezza sociale è debole. L'offerta di servizi sociali di buona qualità e a prezzi accessibili è ostacolata dallo scarso coordinamento tra i servizi sanitari e di assistenza sociale e dalle forti disparità nella capacità dei comuni di individuare e soddisfare i bisogni di servizi sociali. Inoltre buona parte dei costi dei servizi forniti dalle autorità è a carico dei cittadini. La spesa pubblica dell'Estonia per l'assistenza a lungo termine rappresenta meno della metà della media dell'Unione (0,6% del PIL rispetto all'1,6% del PIL nel 2016). Non esistono misure preventive o un sistema di sostegno per alleviare l'onere che grava sui prestatori di assistenza informale. La percentuale di persone con esigenze mediche insoddisfatte resta una delle più elevate dell'Unione (11,7%), il che denota carenze del sistema sanitario in termini di accessibilità ed efficacia. Questi problemi mettono in luce la necessità di offrire servizi sociali e sanitari di buona qualità e a prezzi accessibili in modo integrato e di sviluppare un quadro globale per l'assistenza a lungo termine. Investimenti a sostegno dell'inclusione sociale, anche a favore di infrastrutture sociali, promuoverebbero una crescita inclusiva.

(12) Il divario retributivo di genere, pari al 25,6% nel 2017, rimane tra i più elevati dell'Unione ed è leggermente più ampio rispetto all'anno precedente. Inoltre l'impatto della genitorialità sull'occupazione delle donne è ben al di sopra della media dell'Unione (rispettivamente 25,2 e 9,0%). Congedi parentali di lunga durata determinano spesso un rallentamento della carriera professionale per le donne. Le donne, anche se in possesso di un livello di istruzione superiore agli uomini, tendono a lavorare in settori economici e professioni a più bassa remunerazione. Recenti misure hanno reso più flessibile il congedo parentale e il sistema di indennità per agevolare il reinserimento dei genitori nel mercato del lavoro. Il ricorso a servizi di assistenza all'infanzia è aumentato. Tuttavia, fattori come l'attività economica, l'occupazione, l'età, l'esperienza lavorativa o l'orario di lavoro spiegano soltanto in parte il divario retributivo di genere, e rimane uno scarto inspiegabile del 20% rispetto alla media dell'Unione dell'11,5%. La trasparenza salariale consentirebbe di comprendere meglio i motivi alla base di questo ampio divario retributivo di genere. Investimenti costanti nel tempo a favore di servizi di assistenza all'infanzia e misure attive per il mercato del lavoro contribuirebbero all'occupazione femminile. È inoltre importante, in un contesto più ampio, promuovere il dialogo con le parti sociali e rafforzarne le capacità.

(13) L'Estonia è un paese periferico e a bassa densità di popolazione: un sistema di trasporti efficiente e interconnesso è quindi fondamentale per le sue attività economiche e le sue esportazioni. L'infrastruttura di trasporto dell'Estonia presenta alcune carenze in termini di connettività e sostenibilità. Il trasporto ferroviario e il trasporto intermodale sono ancora poco sviluppati. Inoltre, le emissioni di gas a effetto serra prodotte dai trasporti su strada sono aumentate negli ultimi cinque anni. Nuove soluzioni innovative e sostenibili potrebbero contribuire a risolvere i problemi relativi al traffico e ai trasporti pubblici. È fondamentale sincronizzare il sistema elettrico dell'Estonia con la rete continentale europea per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica nell'intera regione baltica. Investimenti nelle infrastrutture contribuirebbero a migliorare la competitività delle imprese estoni.

(14) A causa dei bassi livelli di investimenti nella ricerca e sviluppo, in particolare del settore privato, l'Estonia registra un certo ritardo in termini di produttività. Mentre nel 2017 la spesa pubblica per la ricerca e sviluppo è stata leggermente inferiore alla media dell'Unione, gli investimenti delle imprese hanno rappresentato solo lo 0,61% del PIL, pari a circa la metà della media dell'Unione. Solo una modesta percentuale di imprese, in particolare piccole e medie imprese (PMI), riferisce attività di ricerca e innovazione. La spesa per l'innovazione non connessa alla ricerca e sviluppo è in calo e la collaborazione tra mondo scientifico e imprese è scarsa. Alcuni di questi fattori frenano i risultati in termini di innovazione e la produttività del paese. Investimenti più mirati a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, in particolare per la digitalizzazione e l'automazione delle imprese, aumenterebbero la produttività e la competitività dell'Estonia. A questo potrebbe contribuire anche una migliore definizione delle priorità dei temi di ricerca nei settori rilevanti per l'economia. Le autorità estoni hanno elaborato e attuato varie misure per ovviare alle carenze del sistema di ricerca e innovazione, ma il loro impatto è ancora limitato.

(15) Permangono sfide nei settori dell'efficienza energetica e delle risorse. I risultati dell'Estonia in materia di ecoinnovazione non rispecchiano pienamente il potenziale del paese e in questo settore il suo punteggio composito (60) è inferiore del 40% alla media dell'Unione. Nonostante alcuni miglioramenti negli ultimi anni, l'Estonia registra risultati tre volte inferiori alla media dell'Unione in termini di produttività delle risorse e il divario con il resto dell'Unione si sta ampliando. Solo una minoranza delle PMI estoni sta prendendo provvedimenti per migliorare l'efficienza nell'uso delle risorse e il rispetto dell'ambiente. Inoltre, l'economia è ad alta intensità energetica, con livelli di consumo energetico nettamente superiori alla media dell'Unione. In tutte le regioni estoni si registra un ritardo nel miglioramento dell'efficienza energetica e delle risorse. Con una quota dello 0,4% nel 2017, l'Estonia era ben al di sotto dei propri obiettivi nazionali del 10% di energie rinnovabili nei trasporti. Promuovere l'efficienza delle risorse e dell'energia, in particolare nel settore dell'edilizia, e sostenere l'economia circolare, anche aumentando gli investimenti, contribuirebbe a rendere l'economia più competitiva e sostenibile.

(16) In Estonia la durata delle procedure di insolvenza è di tre anni circa e il tasso di recupero è di poco superiore al 40%. Questo blocca risorse umane e finanziarie nelle imprese meno produttive e disincentiva gli investimenti e il finanziamento delle imprese. Una riforma del regime di insolvenza consentirebbe di abbreviare la durata delle procedure e di aumentare il tasso di recupero per i creditori. Tali riforme potrebbero comprendere, in particolare, misure volte a incoraggiare il ricorso a procedure di ristrutturazione pre-insolvenza e post-insolvenza e ad evitare la liquidazione per settori delle imprese.

(17) La programmazione dei fondi dell'Unione 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 paese 2019, consentendo all'Estonia di impiegare al meglio tali fondi per i settori individuati, tenendo conto delle disparità regionali.

(18) Nell'ambito del semestre europeo 2019 la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica dell'Estonia, 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 all'Estonia 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 dell'Estonia, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'Unione, data la necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme offrendo un contributo a livello dell'Unione per le future decisioni nazionali.

(19) Alla luce di tale valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità 2019 e il suo parere[7] trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1,

RACCOMANDA che l'Estonia 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 4,1%, il che corrisponde a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6% del PIL; garantire una vigilanza efficace e l'applicazione del quadro antiriciclaggio;

2. porre rimedio alle carenze di competenze e promuovere l'innovazione migliorando la capacità e la pertinenza del sistema di istruzione e formazione per il mercato del lavoro; migliorare l'adeguatezza della rete di sicurezza sociale e l'accesso a servizi sociali integrati a prezzi accessibili; adottare misure per ridurre il divario retributivo di genere, anche migliorando la trasparenza delle retribuzioni;

3. incentrare la politica economica connessa agli investimenti sui seguenti settori: infrastrutture sostenibili nel settore dei trasporti e dell'energia, comprese le interconnessioni, promozione della ricerca e dell'innovazione, efficienza delle risorse e dell'energia, tenendo conto delle disparità regionali.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio

Il presidente

---

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