



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 29.5.2013
COM(2013) 365 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2013 della Lituania

**e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza della Lituania
2012-2016**

{SWD(2013) 365 final}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2013 della Lituania

**e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza della Lituania
2012-2016**

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 9, paragrafo 2,

vista la raccomandazione della Commissione europea²,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo³,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del Comitato per l'occupazione,

previa consultazione del Comitato economico e finanziario,

considerando quanto segue:

- (1) Il 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione di lanciare Europa 2020, una nuova strategia per la crescita e l'occupazione basata su un maggiore coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave in cui occorre intervenire per rafforzare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività dell'Europa.
- (2) Sulla base delle proposte della Commissione, il Consiglio ha adottato, il 13 luglio 2010, una raccomandazione sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (2010-2014) e, il 21 ottobre 2010, una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione⁴, che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle politiche nazionali in materia economica e di occupazione.
- (3) Il 29 giugno 2012 i capi di Stato o di governo hanno convenuto un patto per la crescita e l'occupazione che offre un quadro coerente per l'adozione di misure a livello nazionale, dell'UE e della zona euro con il ricorso a tutti gli strumenti, leve e politiche

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² COM(2013) 365 final.

³ P7_TA(2013)0052 e P7_TA(2013)0053.

⁴ 2013/208/UE del 22 aprile 2013.

possibili. Hanno convenuto le misure da adottare a livello degli Stati membri, in particolare affermando l'impegno pieno verso il conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 e l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese.

- (4) Il 6 luglio 2012 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2012 della Lituania e ha formulato il suo parere sul programma di convergenza aggiornato della Lituania 2011-2015.
- (5) Il 28 novembre 2012 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita⁵, segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2013. Sempre il 28 novembre 2012 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta⁶, in cui non annoverava la Lituania tra gli Stati membri che sarebbero stati oggetto di un esame approfondito.
- (6) Il 14 marzo 2013 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per garantire la stabilità finanziaria, il risanamento di bilancio e le azioni a favore della crescita, sottolineando la necessità di portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita, di ripristinare le normali condizioni per l'erogazione di prestiti all'economia, di promuovere la crescita e la competitività, di contrastare la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi e di modernizzare la pubblica amministrazione.
- (7) Il 9 aprile 2013 la Lituania ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2013 e il 26 aprile 2013 il suo programma di convergenza relativo al periodo 2012-2016. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (8) Sulla base della valutazione del programma di convergenza 2013 a norma del regolamento (CE) n. 1466/97, il Consiglio ritiene che lo scenario macroeconomico sul quale si fondano le proiezioni di bilancio del programma sia plausibile e complessivamente in linea con la valutazione delle previsioni di primavera della Commissione. Grazie al programma ambizioso di risanamento di bilancio attuato dal 2009, nel 2012 il disavanzo pubblico è sceso al 3,2% del PIL, percentuale che, tenuto conto del costo della riforma sistemica delle pensioni, è considerata sufficiente a determinare l'abrogazione della decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo. La riduzione del disavanzo è riconducibile in una certa misura anche alla solida crescita economica e al blocco temporaneo della spesa. Il programma ha modificato l'obiettivo a medio termine (OMT) da +0,5% a -1,0%, percentuale comunque in linea con gli obiettivi del patto di stabilità e crescita. La strategia di bilancio delineata nel programma mira a conseguire l'OMT entro il 2016. In base al saldo strutturale di bilancio (ricalcolato), i progressi annuali verso il conseguimento dell'OMT in termini strutturali sono superiori allo 0,5% del PIL. Il parametro di riferimento della spesa nel periodo coperto dal programma è rispettato. L'aggiustamento, lievemente concentrato nei primi anni, si fonda principalmente sul contenimento della spesa, ma è sostenuto solo in parte da misure concrete, tra cui misure *una tantum* non sempre specificate. Stando alle previsioni della Commissione, nel 2013 e nel 2014 l'aggiustamento strutturale sarà, rispettivamente, dello 0,3% e dello 0,0% del PIL, inferiore quindi allo 0,5% del PIL richiesto: si nutrono quindi anche dubbi sul percorso di aggiustamento del programma. Non sono state ancora specificate le ulteriori misure di risanamento e occorre prendere in considerazione riforme strutturali, fra cui il passaggio a misure basate sulle entrate. Attestandosi al 40,7% nel 2012, il debito

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

pubblico resta al di sotto del 60% del PIL ed è previsto in lieve calo nel periodo coperto dal programma. Sebbene il programma di convergenza prospetti una diminuzione del debito al 39,7% nel 2013 e un ulteriore calo al 34,5% entro il 2016, le previsioni della Commissione lo indicano in calo al 40,1% del PIL nel 2013 e al 39,4% nel 2014; le differenze sono dovute soprattutto al fatto che il programma di convergenza presuppone un'entità minore del disavanzo.

- (9) Sebbene abbia migliorato negli anni la situazione del disavanzo, la Lituania non dispone ancora di un margine sufficiente che le permetta di reagire agli eventi avversi. Vi è tuttavia margine per passare ad un'imposizione che produca meno distorsioni e per migliorare ulteriormente il rispetto dell'obbligo tributario. Il paese mantiene il rapporto gettito fiscale/PIL più basso dell'UE e il risanamento si è concentrato soprattutto sul versante della spesa. Vi è ancora spazio per ipotizzare nuove fonti di entrate fiscali tra le meno sfavorevoli alla crescita, quali le imposte ambientali e le imposte sui beni immobili. Nonostante gli interventi attuati per aumentare il gettito delle imposte sugli immobili, la Lituania sembra disporre di margini per uno sforzo supplementare. Il volume del gettito lituano proveniente dalle imposte ambientali, che sta seguendo una tendenza discendente, era nel 2011 il secondo più basso nell'UE, tra l'altro a causa del livello di imposizione sui trasporti, il più basso dell'UE: la situazione non facilita una riduzione dell'elevata intensità energetica dell'economia lituana. Nel contempo occorre dare priorità, nel risanamento di bilancio, alla spesa propizia alla crescita, ad esempio per la ricerca e l'istruzione. L'attuazione della normativa di rafforzamento del quadro di bilancio ha subito ritardi. Il quadro di bilancio lituano non si è dimostrato in grado di impedire una politica di bilancio prociclica in anni di crescita sostenuta e le norme non sono sufficientemente vincolanti. Occorre sia migliorare il monitoraggio, la responsabilità e l'esecuzione del processo di bilancio sia potenziare il carattere vincolante del quadro a medio termine.
- (10) L'evoluzione demografica rappresenta una sfida per la sostenibilità del bilancio a lungo termine della Lituania. Resta quindi importante una riforma globale delle pensioni, mirata alla sostenibilità e, nel contempo, a quell'adequazione delle rendite che costituisce una sfida, dato che la popolazione più anziana è ad alto rischio di povertà e di esclusione. Grazie ad incentivi fiscali attinti al bilancio dello Stato, la riforma del sistema di accumulo della pensione adottata nel 2012 incoraggia l'accumulo della pensione nel secondo pilastro. Introduce altresì la possibilità di abbandonare il sistema privato di accumulo della pensione per reintegrare il fondo di previdenza sociale dello Stato per un periodo transitorio e l'aumento graduale dell'età pensionabile. La riforma entrerà in vigore il 1° gennaio 2014. Si tratta di progressi importanti ma isolati, che non eliminano la necessità di modifiche più incisive, in particolare del primo pilastro pensionistico. Sono parimenti necessarie misure che promuovano l'occupabilità dei lavoratori più anziani e un ambiente di lavoro adatto ai meno giovani.
- (11) La lotta alla disoccupazione e al basso tasso di attività rimane una sfida fondamentale. Gli alti tassi di disoccupazione interessano soprattutto i giovani e i lavoratori non qualificati. Lo squilibrio tra domanda e offerta di competenze, che si è palesato in modo particolarmente vistoso durante la crisi, costituisce un problema sempre più acuto, sintomatico di carenze strutturali nelle politiche dell'istruzione e del mercato del lavoro. La carenza di manodopera qualificata che ne risulta è acuita dagli alti tassi di emigrazione. Sono quindi necessarie ulteriori misure del mercato del lavoro volte ad aumentare la flessibilità e a promuovere la partecipazione, dirette specialmente ai giovani, alle persone non qualificate e ai lavoratori anziani. La copertura complessiva

delle misure attive per il mercato del lavoro e la dotazione finanziaria di ciascuna misura restano insufficienti e le misure stesse non sono mirate adeguatamente ai lavoratori poco qualificati e ai disoccupati di lunga durata. Un riesame generale della normativa sul lavoro, cui siano associate le parti sociali, permetterebbe di individuare le restrizioni superflue e gli ostacoli amministrativi che influiscono sulla flessibilità nei contratti, nei licenziamenti e nell'organizzazione dell'orario di lavoro. Per migliorare la transizione dalla scuola al mercato del lavoro risulterebbe utile aumentare l'attrattiva degli apprendistati e dei tirocini.

- (12) La povertà e l'esclusione sociale sono realtà ancora diffuse in modo preoccupante; particolarmente allarmante è l'aumento della povertà infantile. Nel 2012 sono stati varati interventi di riforma dell'assistenza sociale in denaro volti ad accrescere gli incentivi al lavoro (indennità sul lavoro per i disoccupati di lunga durata, riduzione graduale delle prestazioni sociali per gli inattivi in età lavorativa) e a ridurre la povertà. Un progetto pilota attuato in cinque comuni ha dato risultati estremamente positivi in termini di economie di spesa e selezione più mirata dei beneficiari; occorre ora instaurare un sistema di monitoraggio per valutarne l'efficienza e l'effetto in termini di lotta alla povertà e all'esclusione. Alla riforma dovrebbero inoltre fare da corollario misure di attivazione che stimolino la partecipazione, in particolare per i beneficiari di assistenza sociale di lunga durata. Tra le misure adottate per ridurre la povertà si annoverano la copertura ampliata delle prestazioni sociali e una nuova metodologia di calcolo dell'importo delle prestazioni. Il 1° gennaio 2013 è inoltre entrato in vigore un aumento del 18% del salario minimo, che può contribuire a ridurre la trappola dell'inattività e la povertà sul lavoro. Data l'entità della sfida, tali misure paiono tuttavia insufficienti, mentre manca una strategia o un piano d'azione globale di lotta alla povertà.
- (13) Dal 2010 il governo ha intrapreso una riforma ambiziosa delle imprese statali. La riforma, che verte sugli aspetti sia normativi sia organizzativi, è pertinente e credibile. Le modifiche normative sono ormai in vigore e si registra un soddisfacimento ampio degli obblighi di informativa. La sfida è ora evitare conflitti d'interesse tra funzioni di regolamentazione e funzioni non di regolamentazione, e distinguere fra attività commerciali ed extracommerciali delle imprese statali. Una volta attuata in tutti i suoi risvolti, la riforma potrebbe contribuire a favorire la competitività e la crescita: sarà quindi fondamentale monitorare il rispetto degli obblighi in essa previsti.
- (14) Poiché le interconnessioni delle reti elettrica e del gas con i paesi limitrofi restano sottosviluppate, la concorrenza nel settore energetico è molto limitata e i prezzi dell'energia sono alti. Inoltre, l'efficienza energetica resta un problema. Per quanto attiene alla ristrutturazione edilizia, i progressi languono, anche relativamente agli investimenti a titolo del fondo di partecipazione JESSICA, e sussistono grandi sfide riguardo alla ristrutturazione nell'edilizia residenziale privata.
- (15) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Lituania e ha valutato il programma di convergenza e il programma nazionale di riforma. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica della Lituania, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, alla luce della necessità di rafforzare la *governance* economica dell'Unione europea nel suo insieme, offrendo un contributo a livello dell'UE per le future decisioni nazionali. Le sue raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 6.

- (16) Alla luce di tale valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza della Lituania e il suo parere⁷ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1,

RACCOMANDA che la Lituania adotti provvedimenti nel periodo 2013-2014 al fine di:

1. assicurare un risanamento di bilancio favorevole alla crescita e attuare la strategia di bilancio programmata, perseverando in uno sforzo strutturale che le permetta di conseguire l'obiettivo a medio termine; dare priorità alla spesa che stimola la crescita; rafforzare il quadro di bilancio, in particolare introducendo massimali di spesa esecutivi e vincolanti nel quadro di bilancio a medio termine; rivedere il sistema fiscale e vagliare un aumento delle imposte che presentano minori incidenze negative sulla crescita, quali le imposte sugli immobili e le imposte ambientali, comprese nuove imposte sulle autovetture, continuando nel contempo a potenziare il rispetto dell'obbligo tributario;
2. adottare e attuare una legge sulla riforma generale del sistema pensionistico; allineare l'età pensionabile prevista per legge alla speranza di vita, limitare l'accesso al prepensionamento, fissare regole chiare per l'indicizzazione delle pensioni e promuovere l'adesione a regimi integrativi di risparmio, assicurando nel contempo l'attuazione delle riforme in atto; sostenere la riforma delle pensioni con misure che promuovano l'occupabilità dei lavoratori più anziani;
3. affrontare il problema dell'elevato tasso di disoccupazione tra le persone poco qualificate e i disoccupati di lunga durata, riorientando le risorse verso politiche attive del mercato del lavoro di cui migliorare nel contempo la copertura e l'efficienza; migliorare l'occupabilità dei giovani, ad esempio tramite la "garanzia per i giovani", potenziare l'attuazione e l'efficacia delle formule di apprendistato e affrontare il problema del persistente squilibrio tra domanda e offerta di competenze; verificare, in consultazione con le parti sociali, l'adequatezza della normativa sul lavoro sotto l'aspetto della flessibilità nei contratti, nei licenziamenti e nell'organizzazione dell'orario di lavoro;
4. attuare misure mirate e concrete per ridurre la povertà e l'esclusione sociale; rinsaldare il collegamento fra la riforma dell'assistenza sociale in denaro e le misure di attivazione;
5. completare l'attuazione della riforma delle imprese statali, in particolare garantendo la separazione della proprietà dalle funzioni di regolamentazione, e monitorare attentamente il soddisfacimento degli obblighi in essa previsti;
6. intensificare i provvedimenti per migliorare l'efficienza energetica degli edifici, anche eliminando i disincentivi e utilizzando rapidamente il fondo di partecipazione; favorire la concorrenza nelle reti energetiche migliorando l'interconnettività con altri Stati membri sia per il gas sia per l'energia elettrica.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*

⁷ A norma dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.