



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 29.5.2013
COM(2013) 364 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2013 della Lettonia

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

{SWD(2013) 364 final}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2013 della Lettonia

**e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza della Lettonia
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,

sentito il 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

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² COM(2013) 364 final.

³ P7_TA(2013)0052 e P7_TA(2013)0053.

⁴ Decisione 2013/208/UE del Consiglio del 22 aprile 2013.

nazionale, dell'UE e della zona euro con il ricorso a tutti gli strumenti, leve e politiche possibili. Essi 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 Lettonia e ha formulato il suo parere sul programma di convergenza aggiornato della Lettonia 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 Lettonia 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 29 aprile 2013 la Lettonia ha presentato il suo programma di convergenza 2013 relativo al periodo 2012-2016 e il 2 maggio 2013 il suo programma nazionale di riforma 2013. 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. Si prevede che nel periodo di riferimento del programma la crescita economica rallenterà leggermente, arrivando al 4% circa all'anno, mentre gli aumenti dei prezzi dovrebbero rimanere moderati. Nel 2012 il disavanzo pubblico è sceso a un livello molto inferiore al 3% del PIL, consentendo così di raggiungere l'obiettivo a medio termine (OMT) in quell'anno, molto prima cioè di quanto previsto nel programma precedente. Il programma conferma il precedente OMT di -0,5%, che riflette adeguatamente gli obiettivi del patto. La strategia di bilancio delineata nel programma intende mantenere una posizione di bilancio strutturale basata sull'OMT, in cui eventuali deviazioni si limitino all'incidenza incrementale della riforma sistemica delle pensioni; tale riforma prevede un graduale aumento della quota dei contributi previdenziali che verrà trasferita a un regime pensionistico a capitalizzazione e verrà attuata nel 2013, 2015 e 2016. Tuttavia, a seguito di una valutazione globale che prende come riferimento il saldo strutturale ricalcolato e che include un'analisi della spesa al netto delle misure discrezionali, risulta che il saldo strutturale dovrebbe discostarsi dall'OMT di 1,0 punti percentuali del PIL nel 2013, vale a dire molto di più rispetto all'incidenza incrementale della riforma sistemica del regime pensionistico, e di ulteriori 0,2 punti percentuali nel 2014. Il debito pubblico dovrebbe rimanere ben al di sotto del 60% per l'intero periodo di riferimento del programma, aumentando dal 40,7% del PIL nel 2012 al 44,5% nel 2013, in quanto il governo sta accumulando attività per i rimborsi del debito, per poi ridursi a partire dal 2014 man mano che verranno effettuati

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

questi rimborsi, raggiungendo il 34,6% entro la fine del periodo di riferimento del programma. Nel gennaio 2013 il Parlamento lettone ha approvato una legge sulla disciplina di bilancio che è entrata in vigore nel marzo 2013. Se attuata correttamente, la nuova legge dovrebbe rafforzare notevolmente il quadro di bilancio in Lettonia, offrendo un meccanismo efficace per limitare la crescita della spesa in periodi economici favorevoli e impostando una programmazione di bilancio pluriennale basata su un sistema di norme.

- (9) La Lettonia ha ridotto le imposte sul lavoro e intende adottare ulteriori misure in tal senso nel 2014 e nel 2015. Tuttavia, il cuneo fiscale per i lavoratori a basso reddito è ancora fra i più elevati dell'Unione, il che evidenzia la necessità di un'adeguata "taratura" della politica fiscale per stimolare l'occupazione di personale poco qualificato. Inoltre, il trasferimento dell'imposizione fiscale dal lavoro ai beni immobili e all'utilizzo di risorse naturali e di altro genere dovrebbe migliorare il saldo strutturale. Le imposte ambientali rimangono relativamente poco sviluppate e sono fortemente dominate dalle imposte sui carburanti, mentre la tassazione su altre fonti di energia, sull'inquinamento e sull'uso di risorse naturali è inferiore alla media dell'UE. Un ulteriore allargamento della base imponibile ad altre fonti di imposte ambientali concorrerebbe al conseguimento degli obiettivi ambientali. Il governo ha intensificato gli sforzi per combattere l'economia sommersa e occorre che prosegua in questa direzione.
- (10) Nonostante l'esito positivo dell'adeguamento strutturale a seguito della crisi, l'esperienza maturata nell'ambito di un ciclo di forte crescita e repentina contrazione sottolinea la necessità di monitorare in futuro la crescita del credito e la stabilità del finanziamento bancario in relazione ai flussi in entrata di depositi stranieri attraverso adeguate politiche micro e macroprudenziali.
- (11) La Lettonia ha adottato una serie di misure per contrastare l'elevato tasso di disoccupazione giovanile e di lunga durata. Rispetto al 2012, nel 2013 sono aumentate le risorse finanziarie e la copertura delle politiche attive del mercato del lavoro e si stanno attuando nuove misure, come l'elaborazione dei profili dei disoccupati e il miglioramento dell'assistenza nella ricerca del lavoro. Ciononostante, la disoccupazione giovanile e di lunga durata permane a livelli elevati, mentre è scarsa l'attivazione dei disoccupati e dei beneficiari dei sussidi e l'accesso ai servizi sociali è limitato. Si teme che l'istruzione e la formazione professionale non siano in grado di fornire alla forza lavoro competenze di sufficiente qualità e restano scarse le possibilità di usufruire di una formazione di qualità sul posto di lavoro. Occorre fornire un orientamento professionale ben articolato e proseguire l'attuazione delle riforme in materia di istruzione e formazione professionale, comprese le misure intese a migliorare la qualità e l'accessibilità delle componenti di apprendistato e dell'apprendimento sul posto di lavoro.
- (12) Un'alta percentuale della popolazione lettone (40%), che è ancora maggiore per i bambini (43,6%), è a rischio di povertà o esclusione sociale. In generale, il tasso delle persone a rischio di povertà è leggermente aumentato nel 2012, il che fa supporre che la crescita non si traduca automaticamente in una riduzione della povertà, evidenziando la necessità di adottare politiche mirate. Anche se la Lettonia ha introdotto alcune misure per affrontare il problema della povertà tra i disoccupati e i bambini, meno è stato fatto per affrontare direttamente le criticità del sistema di assistenza sociale, in particolare in relazione alla trasparenza, all'adeguatezza e alla copertura dei sussidi e alle insufficienti misure di attivazione per i beneficiari dei sussidi. La mancanza di margine di bilancio ha portato la Lettonia a diminuire il

livello del reddito minimo garantito e ad abolire il finanziamento di tale sussidio dal bilancio statale. Queste decisioni rischiano di aggravare la povertà estrema e acuire le disparità già esistenti nell'accesso all'assistenza sociale presso le varie amministrazioni locali, riducendo nel contempo gli incentivi del governo centrale a investire nello sviluppo delle politiche e nel controllo dell'assistenza sociale. Occorre monitorare gli effetti di tali decisioni per impedire un deterioramento della situazione.

- (13) La Lettonia ha proposto un'ambiziosa riforma da cui si attendono significative ricadute positive sulla qualità del sistema di istruzione superiore. I piani di riforma prevedono una revisione del processo di accreditamento, la separazione tra funzioni accademiche e gestionali delle università, lo sviluppo di un nuovo modello di finanziamento e il consolidamento delle istituzioni dell'istruzione superiore. Questi piani sono tuttavia ancora in fase iniziale ed è necessario che vengano attuati correttamente per beneficiare degli effetti positivi previsti. Nel 2013 sarà inoltre effettuata una valutazione dell'efficacia delle istituzioni scientifiche e delle loro strategie di sviluppo. Questa importante valutazione dovrebbe contribuire a porre le basi per la futura riforma e il finanziamento di tali istituzioni, sostenendo le attività in crescita legate all'innovazione in Lettonia.
- (14) La Lettonia ha presentato misure politiche per il risparmio energetico nei principali settori economici. Si stima che nei prossimi anni oltre il 70% del risparmio energetico sarà generato dal settore dell'edilizia. Tuttavia, la realizzazione di progetti di isolamento delle abitazioni è stata lenta e il numero di progetti completati rimane modesto rispetto al numero di edifici, con notevoli perdite di energia. Considerando che l'intensità energetica delle famiglie lettone è stata la più elevata dell'UE nel 2010, il potenziale in termini di efficienza energetica è significativo. Nel 2012, la Lettonia ha compiuto progressi nell'apertura alla concorrenza del proprio mercato dell'elettricità e nella partecipazione ai mercati regionali. Il ricorso agli appalti diretti per i fornitori di energia elettrica viene pienamente applicato nel settore privato e, su base volontaria, dalle famiglie. La Lettonia entrerà nella borsa Nord Pool Spot nel giugno 2013. Tuttavia, non vi sono stati progressi verso l'apertura del mercato del gas naturale e prevale ancora la dipendenza da una singola fonte energetica. Le autorità devono inoltre affrontare i difficili negoziati sulla proprietà e la gestione dell'impianto di stoccaggio del gas, che riveste una notevole importanza nel corretto funzionamento del mercato regionale del gas.
- (15) Il sistema giudiziario lettone è caratterizzato da inefficienze nella giustizia civile, con una combinazione di fattori sfavorevoli, quali le lungaggini dei procedimenti in primo grado in materia civile e commerciale e i bassi tassi di ricambio che producono un elevato numero di cause pendenti. I tempi sono particolarmente lunghi per le procedure di insolvenza. Molti casi non vengono inoltre risolti in primo grado, generando ritardi a tutti i livelli, fino alla Corte suprema. Recentemente sono state adottate misure concrete per migliorare l'efficienza e la qualità del sistema, ma è ancora troppo presto per giudicare l'impatto. Occorre prestare particolare attenzione alle politiche di gestione delle risorse umane nel settore della giustizia. Un maggiore coinvolgimento del Consiglio giudiziario, un ripensamento dei ruoli dirigenziali nell'ambito giudiziario e un potenziamento delle azioni di formazione dei giudici potrebbero contribuire a una maggiore qualità del settore. Alla fine del 2012 sono state avanzate proposte di modifica del diritto fallimentare. Tuttavia, la portata di tali modifiche è limitata e non è in grado di colmare le lacune della normativa in maniera soddisfacente. Ad esempio, si sono riscontrati problemi, ancora irrisolti, nell'attuazione pratica della normativa, in particolare per quanto riguarda il ruolo dei

curatori fallimentari, le loro responsabilità nei confronti dei giudici e l'effettiva liquidazione delle attività, nonché le questioni legate alle insolvenze personali.

- (16) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Lettonia, 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 Lettonia, 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.
- (17) Alla luce di tale valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza della Lettonia e il suo parere⁷ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1,

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

1. rafforzare la strategia di bilancio per garantire che la deviazione dall'OMT corrisponda esclusivamente all'incidenza incrementale della riforma sistemica delle pensioni; nell'ambito di tale strategia, ridurre la tassazione delle famiglie a basso reddito, trasferendo il carico fiscale alle accise, alle imposte ricorrenti sulla proprietà e/o alle tasse ambientali; proseguire gli sforzi per migliorare il rispetto della normativa tributaria e combattere l'economia sommersa; rafforzare ulteriormente il quadro di bilancio attraverso l'effettiva attuazione della legge sulla disciplina di bilancio e della programmazione di bilancio pluriennale;
2. affrontare il problema della disoccupazione giovanile e di lunga durata aumentando la copertura e l'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro e attraverso servizi sociali mirati; migliorare l'occupabilità dei giovani, per esempio attraverso una "Garanzia per i giovani", offrire un orientamento professionale ben articolato, attuare le riforme nel settore dell'istruzione e della formazione professionale, migliorare la qualità e l'accessibilità degli apprendistati;
3. affrontare gli elevati tassi di povertà riformando il sistema di assistenza sociale per dotarlo di maggiore copertura, migliorare l'adeguatezza dei sussidi e potenziare le misure di attivazione per i beneficiari dei sussidi; rafforzare i meccanismi di esecuzione per ridurre efficacemente la povertà infantile;
4. attuare le riforme previste nel campo dell'istruzione superiore per quanto riguarda, in particolare, la creazione di un modello di finanziamento che premi la qualità, la riforma del sistema di accreditamento, il consolidamento delle istituzioni e la promozione dell'internazionalizzazione; adottare ulteriori provvedimenti per modernizzare gli istituti di ricerca in base alla valutazione indipendente attualmente in fase di svolgimento;
5. migliorare ulteriormente l'efficienza energetica, specialmente degli edifici residenziali e delle reti di teleriscaldamento, incentivando la riduzione dei costi dell'energia e spostando il consumo verso prodotti efficienti sotto il profilo energetico; migliorare la connettività con le reti energetiche dell'UE e adottare provvedimenti per la liberalizzazione del mercato del gas naturale, come la definizione di regole chiare per l'accesso alle capacità di stoccaggio da parte di terzi;

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

6. completare le riforme in corso per migliorare l'efficienza e la qualità del potere giudiziario e ridurre il numero dei procedimenti arretrati e la lunghezza dei procedimenti, compresi quelli per insolvenza; mettere in atto una politica globale delle risorse umane e introdurre misure per attuare il diritto della mediazione e razionalizzare il sistema di arbitrato.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente