



Bruxelles, 5.6.2019  
COM(2019) 515 final

Raccomandazione di

**RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

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

Raccomandazione di

## **RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

### **sul programma nazionale di riforma 2019 della Lituania e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 della Lituania**

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<sup>1</sup>, in particolare l'articolo 5, paragrafo 2,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

visto il parere del comitato economico e finanziario,

visto il parere del comitato per la protezione sociale,

visto il parere del comitato di politica economica,

considerando quanto segue:

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

---

<sup>1</sup> GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

l'attuazione piena e tempestiva della raccomandazione per la zona euro, come riflessa nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 3. In particolare, le misure di investimento contribuiranno a dar seguito alla seconda raccomandazione per la zona euro per quanto riguarda il sostegno agli investimenti e le misure per l'istruzione contribuiranno a dar seguito alla terza raccomandazione per la zona euro sul funzionamento per quanto riguarda il mercato del lavoro.

- (3) Il 27 febbraio 2019 è stata pubblicata la relazione per paese relativa alla Lituania 2019<sup>2</sup>, nella quale sono valutati i progressi compiuti dalla Lituania nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 13 luglio 2018, il seguito dato alle raccomandazioni adottate negli anni precedenti e i progressi verso il conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020.
- (4) Il 10 maggio 2019 la Lituania ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2019 e il 30 aprile 2019 il suo programma di stabilità 2019. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (5) La programmazione dei Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) per il periodo 2014-2020 ha tenuto conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. Come previsto dall'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>3</sup>, 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 gestione economica<sup>4</sup>.
- (6) La Lituania è attualmente sottoposta al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita. Nel suo programma di stabilità 2019, il governo prevede che l'avanzo nominale si attesterà allo 0,4 % del PIL nel 2019 e allo 0,2 nel 2020 per poi scendere allo 0,1 % del PIL nel 2021. In base al saldo strutturale ricalcolato<sup>5</sup>, l'obiettivo di bilancio a medio termine - un disavanzo dell'1 % del PIL in termini strutturali - è superato durante l'intero periodo di riferimento del programma. Nel 2017 è stata inoltre concessa alla Lituania una deviazione temporanea legata all'attuazione delle riforme strutturali. Tale deviazione è riportata per un periodo di tre anni. Secondo il programma di stabilità 2019, il rapporto debito pubblico/PIL scenderà dal 34,2 % del PIL nel 2018 al 32,9 % nel 2022. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano tali proiezioni di bilancio è plausibile. Al tempo stesso, le misure necessarie al conseguimento degli obiettivi fissati in termini di avanzo a partire dal 2020 non sono state illustrate in modo sufficientemente dettagliato. Secondo le previsioni di primavera 2019 della Commissione, il saldo strutturale registrerà un disavanzo dell'1 % del PIL nel 2019 e dello 0,9 % del PIL nel 2020, nel rispetto dell'obiettivo di bilancio a medio termine. Al tempo stesso, sarà opportuno sottoporre ad attento

---

<sup>2</sup> SWD(2019) 1014 final.

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> COM(2014) 494 final.

<sup>5</sup> Saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e temporanee, ricalcolato dalla Commissione utilizzando la metodologia concordata.

monitoraggio a breve e medio termine l'andamento della spesa, in particolare alla luce di eventuali rischi futuri per la solidità delle entrate. Nel complesso, il Consiglio ritiene che la Lituania dovrebbe rispettare le disposizioni del patto di stabilità e crescita nel 2019 e nel 2020.

- (7) Nel giugno 2018 il governo ha adottato una serie di atti legislativi per attuare un pacchetto completo di sei riforme strutturali nei settori chiave seguenti: istruzione, sanità, fiscalità, economia informale, pensioni e innovazione.
- (8) La Lituania ha continuato ad adottare misure per combattere l'economia sommersa e migliorare il rispetto dell'obbligo tributario. Sebbene tali misure abbiano dato risultati incoraggianti, il livello generale di adempimento degli obblighi fiscali rimane basso e il divario dell'IVA è ancora tra i più alti dell'UE. Un ulteriore miglioramento del rispetto dell'obbligo tributario aumenterebbe le entrate e renderebbe più equo il sistema fiscale. Non sono state avviate misure per ampliare la base imponibile a fonti meno penalizzanti per la crescita. Le imposte ambientali e patrimoniali restano al di sotto della media dell'Unione europea e non sono previste modifiche relativamente alla tassazione delle autovetture o alla tassa di circolazione per i veicoli privati.
- (9) Si prevede che l'indicizzazione automatica delle pensioni pubbliche alla crescita della massa salariale a decorrere dal 2018 riduca la spesa pubblica per il sistema pensionistico dal 6,9 %, nel 2016, al 5,2 % del PIL, nel 2070. Tuttavia, a causa del calo previsto dell'occupazione, l'adeguatezza delle pensioni è destinata a diminuire poiché le prestazioni pensionistiche non potranno tenere il passo con l'aumento delle retribuzioni. Secondo le previsioni il coefficiente delle prestazioni pensionistiche (vale a dire, la pensione media in rapporto alla retribuzione media) diminuirà costantemente rispetto a quello che è già di per sé uno dei livelli più bassi dell'Unione. La legislazione attuale stabilisce che, quando tale coefficiente si riduce, il governo deve proporre misure correttive. Vista l'incertezza circa la natura e il calendario precisi di tali misure future, esse non sono prese in considerazione nella relazione sull'invecchiamento demografico, ma rappresentano tuttavia un rischio per la sostenibilità delle finanze pubbliche. Se il coefficiente totale si mantenesse invariato fino al 2070, la spesa pensionistica salirebbe al 7 % del PIL invece di scendere al 5,2 % come previsto. Vi è quindi incertezza sulle modalità di applicazione pratica della legislazione sulle pensioni e sulle sue conseguenze per la sostenibilità di bilancio e l'adeguatezza delle pensioni nel tempo.
- (10) L'alta percentuale di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, associata alla forte disparità di reddito, resta per la Lituania un problema grave che incide sulle sue prospettive di crescita economica inclusiva. Pur in presenza di una crescita economica costante, molti lituani (anziani, persone con disabilità, bambini, famiglie monoparentali, disoccupati, ecc.) sono esposti a un rischio particolarmente elevato di povertà e di esclusione sociale. Nonostante il miglioramento degli ammortizzatori sociali di questi ultimi anni, il potere correttivo complessivo del sistema fiscale e previdenziale lituano e la spesa per la protezione sociale in percentuale del PIL sono ancora tra i più modesti dell'Unione europea. Alcuni primi passi per affrontare il problema dell'elevato livello di povertà e della disparità di reddito sono stati fatti, ad esempio l'introduzione di un "importo per i bisogni minimi di consumo", l'aumento degli assegni familiari universali per i figli a carico e l'indicizzazione delle pensioni di vecchiaia. Tuttavia, i livelli costantemente elevati di povertà e disuguaglianza mostrano che il paese ha ancora molta strada da fare per convergere verso i livelli medi di sicurezza sociale dell'Unione europea e che sono necessari investimenti per affrontare l'esclusione sociale. Le strategie di inclusione attiva destinate ai gruppi

vulnerabili sono più efficaci se combinano elementi quali una miglior adeguatezza del reddito minimo e dei sistemi pensionistici, misure di attivazione del mercato del lavoro e a una maggior offerta di servizi sociali, tra cui l'assistenza all'infanzia e l'edilizia sociale.

- (11) Il mercato del lavoro è diventato teso a seguito della crescita dell'occupazione, ma anche di sviluppi demografici sfavorevoli, tra cui l'emigrazione. Per attenuare l'impatto del calo progressivo della popolazione in età lavorativa occorre investire in capitale umano e migliorare l'accesso al mercato del lavoro per tutti. A fronte di una carenza di competenze e di un disallineamento persistenti tra domanda e offerta, è importante che la Lituania acceleri le riforme volte a migliorare la qualità e l'efficienza di tutti i livelli di istruzione e garantisca un accesso equo a un'istruzione e una formazione inclusive e di qualità. Il calo demografico ha messo sotto pressione la rete scolastica. Il mutamento demografico richiede strategie volte a preservare l'accesso a un'istruzione di qualità per tutti, garantendo nel contempo l'efficienza della rete scolastica e sostenendo gli insegnanti che subiscono le conseguenze negative del processo di razionalizzazione delle scuole. Per razionalizzare la rete dell'istruzione superiore, che comprende più di 40 università e istituti pubblici e privati, sono ancora necessari passi significativi. Gli istituti di istruzione e formazione professionale devono aggiornare i programmi di studio e migliorare la loro capacità di rispondere alle esigenze dei mercati del lavoro locali e regionali. Misure efficaci e di facile accesso riguardanti l'istruzione per adulti, la riqualificazione e il miglioramento delle competenze, insieme all'offerta di servizi sociali, potrebbero favorire l'ingresso di un maggior numero di persone nel mercato del lavoro. Il tasso di partecipazione all'istruzione per adulti è ancora modesto e si è attestato, nel 2018, al 6,6 %, vale a dire ben al di sotto della media UE dell'11,1 %. L'economia lituana ha le potenzialità necessarie per poter trarre beneficio da investimenti che mirino al miglioramento delle competenze, tra cui quelle digitali, all'innovazione e ad un miglior inserimento delle persone svantaggiate nel mercato del lavoro (ad esempio, persone con disabilità e adulti più anziani, disoccupati o inattivi). In un contesto più ampio, il rafforzamento della capacità delle parti sociali è importante per incoraggiarne il coinvolgimento.
- (12) I modesti risultati in campo sanitario e gli scarsi investimenti nell'assistenza sono sfide tuttora presenti. Vi è ancora un notevole potenziale di razionalizzazione dell'uso delle risorse attraverso un'ulteriore transizione dall'assistenza ospedaliera a quella ambulatoriale. Il ricorso ai servizi ospedalieri continua ad essere elevato, con alti tassi di ricovero per le malattie croniche associati a tassi di occupazione di posti letto relativamente bassi. Per accrescere l'efficienza del sistema e migliorare i risultati in campo sanitario è necessaria un'ulteriore razionalizzazione dell'uso delle risorse ospedaliere, abbinata a investimenti mirati volti a rafforzare i servizi di assistenza di base, compresi gli investimenti nel personale sanitario. La qualità dell'assistenza rimane una delle cause principali degli scarsi risultati in campo sanitario. Le misure miranti a migliorarla sono disorganiche, con uno scarsissimo ricorso al sistema di accreditamento nel settore dell'assistenza di base e la mancata applicazione del sistema di accreditamento negli ospedali. Gli investimenti nelle misure di prevenzione delle malattie sono particolarmente modesti. Le azioni intraprese per rafforzare tali misure a livello locale mancano inoltre di una visione d'insieme e sono ostacolate dall'assenza di una cooperazione sistemica tra le strutture sanitarie pubbliche e l'assistenza di base. Infine, i bassi livelli della spesa sanitaria, associati al ricorso relativamente frequente ai pagamenti informali e all'alto numero delle prestazioni non rimborsabili, incidono negativamente sull'equità dell'accesso alle cure.

- (13) Per quanto riguarda la lotta alla corruzione sono state intraprese alcune misure, ma manca ancora un registro integrato delle dichiarazioni di conflitto d'interessi. La normativa di attuazione della legge sulla protezione degli informatori è stata adottata nel 2018 ed è in discussione una nuova legge che disciplina l'attività di lobbying. Nella lotta alla corruzione nel sistema sanitario si continuano inoltre a rilevare irregolarità.
- (14) In Lituania gli investimenti in percentuale del PIL rimangono al di sotto delle medie sia dell'UE che di altri paesi baltici. Il livello di innovazione e la capacità di assorbimento tecnologico delle imprese lituane sono bassi e occorrono maggiori investimenti nella ricerca e innovazione soprattutto nel settore privato. In tal modo si stimolerebbe la produttività che, nonostante una recente ripresa, è ancora molto al di sotto del livello dell'UE. La carenza di specialisti nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione evidenzia la necessità di investire in competenze digitali che sostengano la competitività, l'innovazione e la capacità di assorbimento tecnologico del paese e promuovano la transizione verso un'economia più basata sulla conoscenza e a maggior valore aggiunto.
- (15) L'economia richiede un dispiego di risorse relativamente ingenti ed è fortemente dipendente dalle importazioni di energia e di materiali. La produttività delle risorse è bassa mentre il consumo di energia è elevato, soprattutto nei settori residenziale e dei trasporti. Maggiori investimenti nell'efficienza energetica, in particolare nel settore edile, e nella produzione interna di energia da fonti rinnovabili contribuirebbero a rendere "più verde" l'economia e ad intradarla su un percorso di crescita più sostenibile, riducendo nel contempo la dipendenza dalle importazioni di energia.
- (16) La Lituania continua a risentire negativamente di un basso livello di accessibilità internazionale per quanto riguarda il trasporto ferroviario, stradale, marittimo e aereo e ha bisogno di essere ulteriormente integrata al resto d'Europa. Una miglior connettività dei trasporti aumenterebbe la produttività economica del paese e gli consentirebbe di sfruttare appieno i vantaggi del mercato unico. L'efficienza dei trasporti è di gran lunga inferiore alla media dell'UE per quanto riguarda lo sviluppo delle reti TEN-T stradali e ferroviarie, gli investimenti in ricerca e innovazione nel settore dei trasporti, gli aspetti di sostenibilità e la sicurezza stradale. Nel traffico ferroviario prevalgono i flussi est-ovest, mentre l'asse nord-sud è ancora poco sviluppato. Sono quindi necessari cospicui investimenti per sviluppare una rete TEN-T sostenibile, resiliente ai cambiamenti climatici, intelligente, sicura e intermodale, aumentarne l'accessibilità e promuovere una mobilità urbana sostenibile. Negli ultimi cinque anni le emissioni di gas a effetto serra provenienti dal trasporto su strada sono inoltre fortemente aumentate. La sincronizzazione del sistema elettrico lituano con la rete continentale europea è fondamentale per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica nell'intera regione baltica.
- (17) In Lituania le disparità regionali sono più ampie della media dell'UE e si sono accentuate negli ultimi due decenni. I benefici della rapida convergenza economica del paese si concentrano fortemente nelle due aree metropolitane. Nelle regioni prevalentemente rurali, che coprono la maggior parte del territorio e ospitano quasi il 55 % della popolazione, si registra un forte calo demografico, associato ad un accesso sempre più limitato a servizi pubblici di qualità. Le notevoli disparità socioeconomiche all'interno del paese dimostrano che alcune regioni hanno esigenze di investimento specifiche. Un'altra delle sfide ancora da affrontare consiste nell'aumentare la connettività tra territori limitrofi in Lituania, anche in termini di trasporti e di collegamenti digitali.

- (18) Per migliorare l'efficienza degli investimenti pubblici, le autorità lituane hanno aggiornato le norme per la preparazione e la selezione dei progetti di investimento finanziati dal bilancio dello Stato. Dal 2018 tutti i nuovi progetti d'investimento dovrebbero essere oggetto di un'analisi costi-benefici e soddisfare ulteriori criteri di selezione. Sebbene si tratti di un primo passo importante, occorre fare di più per massimizzare l'impatto degli investimenti pubblici sull'aumento del potenziale di crescita a lungo termine e sulla soluzione delle crescenti disparità regionali. Le autorità hanno avviato una revisione del sistema di programmazione del bilancio statale allo scopo di allungare l'orizzonte temporale della pianificazione finanziaria e di rafforzare il legame tra la spesa e gli obiettivi economici generali. È fondamentale garantire che il nuovo sistema di pianificazione degli investimenti strategici sia pronto per il processo di bilancio 2021-2023 e per l'avvio del nuovo ciclo di finanziamento dell'UE nel 2021.
- (19) La Lituania non ha una strategia unica per la ricerca e l'innovazione. Lo scenario è caratterizzato da politiche tra loro disorganiche e dal proliferare di regimi di sostegno privi di sinergie. L'esistenza di diverse agenzie esecutive che non seguono alcun approccio concertato nel sostenere l'ampio mosaico di politiche di ricerca e innovazione si aggiunge ad un complesso sistema di governance che sembra limitare l'accesso degli utenti al gran numero di strumenti disponibili. Questo stato di cose è particolarmente dannoso per la cooperazione tra scienza e imprese e ostacola l'attività innovativa. La nuova ripartizione delle responsabilità nel settore della politica di ricerca e innovazione tra il ministero dell'Economia e dell'innovazione e il ministero dell'Istruzione e della scienza continua a non favorire un quadro strategico coerente caratterizzato da regimi di sostegno sinergici, che si verrebbe invece a creare se vi fosse uno sportello unico per i potenziali beneficiari.
- (20) La programmazione dei fondi dell'UE per il periodo 2021-2027 potrebbe contribuire a colmare alcune delle carenze individuate nelle raccomandazioni, in particolare nei settori di cui all'allegato D della relazione per paese<sup>6</sup>, e consentirebbe alla Lituania di impiegare al meglio tali fondi per i settori individuati, tenendo conto delle disparità regionali.
- (21) Nell'ambito del semestre europeo 2019, la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Lituania, che ha pubblicato nella relazione per paese 2019. Ha altresì valutato il programma di stabilità 2019, il programma nazionale di riforma 2019, nonché il seguito dato alle raccomandazioni rivolte alla Lituania negli anni precedenti. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica della Lituania, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'Unione, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme offrendo un contributo a livello dell'Unione per le future decisioni nazionali.
- (22) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità 2019 ed è del parere<sup>7</sup> che la Lituania rispetterà il patto di stabilità e crescita,

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

1. migliorare il rispetto degli obblighi tributari e ampliare la base imponibile a fonti meno penalizzanti per la crescita; affrontare il problema della disparità di reddito,

---

<sup>6</sup> SWD(2019) 1014 final.

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

della povertà e dell'esclusione sociale, anche migliorando l'architettura del sistema fiscale e previdenziale;

2. migliorare la qualità e l'efficienza dei sistemi di istruzione e formazione a tutti i livelli, compresa l'istruzione per adulti; migliorare la qualità, l'accessibilità economica e l'efficienza del sistema sanitario;
3. incentrare la politica economica in materia di investimenti sull'innovazione, sull'efficienza energetica e sull'efficienza delle risorse, sul trasporto sostenibile e sulle interconnessioni energetiche, tenendo conto delle disparità regionali; stimolare la crescita della produttività migliorando l'efficienza degli investimenti pubblici; sviluppare un quadro strategico coerente per sostenere la cooperazione tra scienza e imprese e unificare le agenzie esecutive responsabili della ricerca e dell'innovazione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio*  
*Il presidente*