COMMISSIONE
EUROPEA

Strasburgo, 26.11.2024
COM(2024) 723 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

che approva il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine della Polonia

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

che approva il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine della Polonia

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121,

visto il regolamento (UE) 2024/1263, in particolare l'articolo 17,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

considerando quanto segue:

CONSIDERAZIONI GENERALI

Il 30 aprile 2024 è entrato in vigore il quadro riformato di governance economica dell'UE. Unitamente al regolamento modificato (CE) n. 1467/97, relativo all'attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi[1], e alla direttiva modificata 2011/85/UE del Consiglio, relativa ai quadri di bilancio degli Stati membri[2], il regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale[3] costituisce l'elemento centrale del quadro riformato di governance economica dell'UE. Il quadro punta a garantire la sostenibilità del debito pubblico e la crescita sostenibile e inclusiva mediante riforme e investimenti. Promuove la titolarità nazionale ed è incentrato sul medio termine, oltre a prevedere un'esecuzione efficace e coerente delle norme.

I piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine che gli Stati membri presentano al Consiglio e alla Commissione sono al centro del nuovo quadro di governance economica. I piani devono perseguire due obiettivi: i) garantire che, entro la fine del periodo di aggiustamento, il debito pubblico segua una traiettoria di riduzione plausibile o rimanga a livelli prudenti e che il disavanzo pubblico sia portato e mantenuto al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL nel medio termine, e ii) garantire la realizzazione delle riforme e degli investimenti in risposta alle principali sfide individuate nel contesto del semestre europeo e affrontare le priorità comuni dell'UE. A tale fine ciascun piano deve presentare un impegno di medio termine a favore di un percorso della spesa netta[4] che stabilisca di fatto un

---

1 Regolamento (UE) 2024/1264 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (GU L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

2 Direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (GU L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

3 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 (GU L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

4 Spesa netta quale definita all'articolo 2 del regolamento (UE) 2024/1263, 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 da 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.

vincolo di bilancio per la durata del piano, che copre quattro o cinque anni (a seconda della normale durata della legislatura di uno Stato membro). Il piano deve inoltre spiegare in che modo lo Stato membro garantirà la realizzazione delle riforme e degli investimenti in risposta alle principali sfide individuate nel contesto del semestre europeo, in particolare nelle raccomandazioni specifiche per paese (tra cui quelle relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici, se del caso), e in che modo lo Stato membro affronterà le priorità comuni dell'Unione. L'aggiustamento di bilancio copre un periodo di quattro anni, che può essere prorogato fino a tre anni ulteriori se lo Stato membro si impegna a realizzare una serie di riforme e investimenti pertinenti che soddisfino i criteri di cui al regolamento (UE) 2024/1263.

Dopo la presentazione dei piani, la Commissione deve valutare se questi soddisfano i requisiti del regolamento (UE) 2024/1263.

Sulla base di una raccomandazione della Commissione, il Consiglio deve quindi adottare una raccomandazione per definire il percorso della spesa netta dello Stato membro interessato e, se del caso, approva la serie di impegni di riforma e di investimento che giustifica una proroga del periodo di aggiustamento di bilancio.

CONSIDERAZIONI RIGUARDANTI IL PIANO NAZIONALE STRUTTURALE DI BILANCIO DI MEDIO TERMINE DELLA POLONIA

Il 9 ottobre 2024 la Polonia ha presentato al Consiglio e alla Commissione il suo piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine. La presentazione è avvenuta a seguito di una proroga del termine di cui all'articolo 36 del regolamento (UE) 2024/1263, come concordato con la Commissione alla luce dei motivi esposti dalla Polonia.

Iter precedente la presentazione del piano

Il 21 giugno 2024 la Commissione ha trasmesso alla Polonia la traiettoria di riferimento[5] a norma dell'articolo 9 del regolamento (UE) 2024/1263. La Commissione ha pubblicato la traiettoria di riferimento il 9 ottobre 2024[6]. La traiettoria di riferimento è basata sul rischio e garantisce che, entro la fine del periodo di aggiustamento e in assenza di ulteriori misure di bilancio oltre il periodo di aggiustamento, il debito pubblico si trovi su una traiettoria di riduzione plausibile o rimanga a livelli prudenti nel medio termine, e il disavanzo pubblico sia portato al di sotto del 3 % del PIL durante il periodo di aggiustamento e mantenuto al di sotto di tale valore di riferimento nel medio termine. Il medio termine si definisce come il periodo di dieci anni successivo alla fine del periodo di aggiustamento. Conformemente all'articolo 6, lettera d), e agli articoli 7 e 8 del regolamento (UE) 2024/1263, la traiettoria di riferimento è anche coerente con il parametro di riferimento per il disavanzo, la salvaguardia relativa alla sostenibilità del debito e la salvaguardia di resilienza relativa al disavanzo. La traiettoria di

[5] Gli orientamenti preliminari trasmessi agli Stati membri e al comitato economico e finanziario comprendono traiettorie senza e con proroga del periodo di aggiustamento (per una durata rispettiva di 4 e 7 anni). Comprendono parimenti le principali condizioni di partenza e le ipotesi sottostanti da cui la Commissione è mossa per il quadro di proiezione del debito pubblico a medio termine. La traiettoria di riferimento è stata calcolata secondo la metodologia descritta nel Debt Sustainability Monitor 2023 della Commissione (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_it). Si basa sulle previsioni di primavera 2024 della Commissione europea, con proroga a medio termine fino al 2033; la crescita a lungo termine del PIL e i costi dell'invecchiamento della popolazione che prospetta sono in linea con la relazione congiunta di Commissione e Consiglio sull'invecchiamento demografico, dal titolo 2024 Ageing Report (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en?prefLang=it).

[6] https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_it#poland

riferimento della Polonia stabilisce che, in base alle ipotesi della Commissione e supponendo un periodo di aggiustamento di 4 anni, la crescita della spesa netta non dovrebbe superare i valori riportati nella tabella 1. Ciò corrisponde a una crescita media della spesa netta del 4,5 % nel corso del periodo di aggiustamento (2025-2028).

Tabella 1 - Traiettoria di riferimento fornita dalla Commissione alla Polonia il 21 giugno 2024

	2025	2026	2027	2028	Media 2025-2028
Crescita massima della spesa netta (annuale, in %)	5,3	4,6	4,2	3,9	4,5

Fonte: calcoli della Commissione.

In linea con l'articolo 12 del regolamento (UE) 2024/1263, da luglio a ottobre 2024 la Polonia e la Commissione hanno svolto un dialogo tecnico. Il dialogo si è incentrato sul percorso della spesa netta previsto dalla Polonia e sulle ipotesi sottostanti (in particolare la produzione potenziale, i tassi di interesse, il deflatore del PIL e i moltiplicatori fiscali), sulla deviazione dalla salvaguardia che vieta lo slittamento, nonché sulla prevista realizzazione di riforme e investimenti in risposta alle principali sfide individuate nel contesto del semestre europeo e alle priorità comuni dell'Unione in tema di transizione verde e digitale equa, resilienza sociale ed economica, sicurezza energetica e sviluppo di capacità di difesa.

Secondo le informazioni fornite dalla Polonia nel proprio piano, prima della presentazione di quest'ultimo non è stato svolto alcun processo di consultazione dei portatori di interessi nazionali pertinenti (comprese le parti sociali), come previsto dall'articolo 11, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2024/1263, in linea con le disposizioni transitorie previste dall'articolo 36, paragrafo 1, lettera c), del medesimo regolamento. Al tempo stesso, secondo le informazioni fornite dalla Polonia nel proprio piano, nel settembre 2024 il paese ha avviato una discussione sulle riforme e sugli investimenti proposti con i rappresentanti della società civile e le parti sociali nel quadro del "gruppo Semestre europeo" nazionale.

Processi collegati

Il 26 luglio 2024 il Consiglio ha stabilito l'esistenza di un disavanzo eccessivo in Polonia dovuto al mancato rispetto del criterio del disavanzo[7]. La presente raccomandazione coincide con la raccomandazione del Consiglio a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, TFUE intesa a far cessare la situazione di disavanzo pubblico eccessivo in Polonia[8]. L'adozione simultanea di tali raccomandazioni, concepita specificamente per consentire la transizione al nuovo quadro di governance economica e giustificata da questa esigenza, garantisce la coerenza tra i percorsi di aggiustamento raccomandati.

Il 21 ottobre 2024 il Consiglio ha rivolto alla Polonia una serie di raccomandazioni specifiche per paese nel contesto del semestre europeo[9].

[7] https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2024/2133/oj

[8] Raccomandazione di raccomandazione del Consiglio intesa a far cessare la situazione di disavanzo eccessivo in Polonia, 26.11.2024 (COM(2024) 956 final).

[9] Raccomandazione del Consiglio sulle politiche economiche, di bilancio, occupazionali e strutturali della Polonia, non ancora pubblicata.

SINTESI DEL PIANO E VALUTAZIONE DELLA COMMISSIONE

In linea con l'articolo 16 del regolamento (UE) 2024/1263, la Commissione ha valutato il piano nel modo seguente.

Contesto: situazione e prospettive macroeconomiche e di bilancio

L'attività economica in Polonia è cresciuta dello 0,1 % nel 2023, grazie alle esportazioni nette positive e al dinamismo degli investimenti, mentre le scorte e i consumi privati hanno contribuito negativamente. Secondo le previsioni d'autunno 2024 della Commissione europea, l'economia crescerà del 3,0 % nel 2024, sulla scia di solidi consumi pubblici e privati e di un contributo positivo proveniente dagli investimenti. Nel 2025 il PIL reale è dato in aumento del 3,6 %, in quanto la crescita dei consumi rimarrà forte e gli investimenti accelereranno. Nel 2026 il PIL reale è dato in aumento del 3,1 %, con contributi positivi provenienti dai consumi pubblici e privati e dagli investimenti. Nel periodo oggetto delle previsioni (2024-2026) in Polonia è attesa una crescita del PIL potenziale di poco inferiore al 3 %, ovvero più debole rispetto agli anni precedenti, a causa di un minore contributo del lavoro. Il tasso di disoccupazione si è attestato al 2,8 % nel 2023 e, secondo le proiezioni della Commissione, sarà pari al 2,9 % nel 2024, al 2,8 % nel 2025 e al 2,7 % nel 2026. L'inflazione (deflatore del PIL) è data in discesa dal 9,5 % del 2023 al 3,9 % nel 2024, per poi situarsi al 4,6 % nel 2025 e al 3,0 % nel 2026.

Per quanto riguarda l'andamento del bilancio, nel 2023 il disavanzo pubblico della Polonia è risultato pari al 5,3 % del PIL. Secondo le previsioni d'autunno 2024 della Commissione europea, raggiungerà il 5,8 % del PIL nel 2024 per poi scendere al 5,6 % del PIL nel 2025 e, nell'ipotesi di politiche invariate, al 5,3 % nel 2026. Le previsioni d'autunno 2024 della Commissione europea includono il progetto di bilancio della Polonia per il 2025, presentato dal governo al parlamento nazionale in settembre. Alla fine del 2023 il debito pubblico era pari al 49,7 % del PIL. Secondo le previsioni d'autunno 2024 della Commissione europea, il rapporto debito/PIL salirà al 54,7 % alla fine del 2024. Secondo le proiezioni salirà al 58,9 % alla fine del 2025 e al 62,4 % alla fine del 2026. Le previsioni di bilancio della Commissione tengono conto degli impegni politici contenuti nei piani di medio termine soltanto quando poggiano su concrete misure politiche annunciate in modo credibile e sufficientemente dettagliate.

Percorso della spesa netta e principali ipotesi macroeconomiche del piano

Il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine della Polonia copre il periodo 2025-2028 e prevede un aggiustamento di bilancio nell'arco di quattro anni.

Il piano contiene tutte le informazioni richieste a norma dell'articolo 13 del regolamento (UE) 2024/1263.

Il piano prevede l'impegno di seguire il percorso della spesa netta indicato nella tabella 2, corrispondente a una crescita media della spesa netta del 4,5 % negli anni 2025-2028. La crescita media della spesa netta indicata nel piano per il periodo di aggiustamento (2025-2028) è sostanzialmente in linea con[10] la crescita media della spesa netta indicata nella traiettoria di riferimento trasmessa dalla Commissione il 21 giugno 2024. Il piano ipotizza una diminuzione della crescita del PIL potenziale, che passerebbe dal 3,2 % nel 2024 e dal 3,3 % nel 2025 all'1,6 % nel 2028. Prevede inoltre che il tasso di crescita del deflatore del PIL aumenti dal 3,6 % nel 2024 al 5,0 % nel 2025, per poi scendere gradualmente al 4,7 % nel 2026, al 4,3 % nel 2027 e al 4,0 % nel 2028.

[10] La differenza non è visibile a causa dell'arrotondamento.

Tabella 2 - Percorso della spesa netta e principali ipotesi del piano della Polonia

	2024	2025	2026	2027	2028	Media nel periodo di validità del piano 2025-2028
Crescita della spesa netta (annuale, in %)	12,5	6,3	4,4	4,0	3,5	4,5
Crescita della spesa netta (cumulativa, dall'anno di riferimento 2023, in %)	12,5	19,6	24,9	29,9	34,4	n.d.
Crescita del PIL potenziale (in %)	3,2	3,3	2,0	1,7	1,6	2,2
Inflazione (crescita del deflatore del PIL) (in %)	3,6	5,0	4,7	4,3	4,0	4,5

Fonte: piano strutturale di bilancio di medio termine della Polonia e calcoli della Commissione.

Implicazioni per il debito pubblico degli impegni di spesa netta indicati nel piano

Se si materializzassero il percorso della spesa netta prospettato nel piano e le ipotesi sottostanti, il debito pubblico salirebbe, secondo il piano, dal 54,6 % nel 2024 al 61,3 % del PIL nel 2027 per poi scendere al 61,2 % del PIL alla fine del periodo di aggiustamento (2028), come indicato nella tabella riportata qui di seguito. In esito all'aggiustamento, le previsioni del piano indicano a medio termine (vale a dire fino al 2038) un costante calo del rapporto debito/PIL, che per il 2038 si situerebbe al 52,8 %. Pertanto, secondo il piano, nel medio termine il debito pubblico sarebbe portato al di sotto del valore di riferimento del 60 % del PIL stabilito dal trattato. Ciò è plausibile in base alle ipotesi contenute nel piano in quanto, secondo tutte le prove di stress deterministiche dell'analisi della Commissione della sostenibilità del debito, il debito si collocherà al di sotto del 60 % del PIL entro il 2038. In base agli impegni politici e alle ipotesi macroeconomiche del piano, il percorso della spesa netta proposto nel piano è pertanto coerente con il requisito relativo al debito di cui all'articolo 6, lettera a), e all'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2024/1263.

Tabella 3 - Andamento del debito pubblico e del saldo nel piano della Polonia

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Debito pubblico (in % del PIL)	49,6	54,6	58,4	60,9	61,3	61,2	52,8
Saldo delle amministrazioni pubbliche (in % del PIL)	-5,1	-5,7	-5,5	-4,5	-3,7	-2,9	-2,0

Fonte: piano strutturale di bilancio di medio termine della Polonia.

Implicazioni per il saldo delle amministrazioni pubbliche degli impegni di spesa netta indicati nel piano

In base al percorso della spesa netta e alle ipotesi del piano, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche scenderebbe gradualmente dal 5,7 % del PIL del 2024 al 2,9 % del PIL nel 2028. In base al piano, il saldo delle amministrazioni pubbliche non supererebbe pertanto il valore di riferimento del 3 % del PIL alla fine del periodo di aggiustamento (2028). Inoltre, nei dieci anni successivi al periodo di aggiustamento (vale a dire fino al 2038), il disavanzo pubblico non supererebbe il 3 % del PIL. In base agli impegni politici e alle ipotesi macroeconomiche del piano, il percorso della spesa netta proposto nel piano è pertanto coerente con il requisito relativo al disavanzo di cui all'articolo 6, lettera b), e all'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2024/1263.

Profilo temporale dell'aggiustamento di bilancio

Il profilo temporale dell'aggiustamento di bilancio, misurato come la variazione del saldo primario strutturale, secondo quanto descritto nel piano, è slittato dal 2025 al 2026-2028, e risulta quindi concentrato nella parte finale rispetto al percorso lineare indicato come norma all'articolo 6, lettera c), del regolamento (UE) 2024/1263. Secondo il piano, tale deviazione dalla salvaguardia che vieta lo slittamento è giustificata, ai sensi della disposizione transitoria di cui all'articolo 36, paragrafo 1, lettera e), del regolamento (UE) 2024/1263, dall'aumento della spesa finanziata dai prestiti del dispositivo per la ripresa e la resilienza e dal cofinanziamento dei fondi dell'UE nel 2025 (per cui si stima un aumento rispettivamente dello 0,16 % e dello 0,03 % del PIL) nonché dall'aumento degli investimenti nel settore della difesa nel 2025 (per cui si prevede un aumento dello 0,25 % del PIL). In base agli impegni politici e alle ipotesi macroeconomiche del piano, il percorso della spesa netta proposto nel piano è pertanto coerente con la clausola di salvaguardia che vieta lo slittamento di cui all'articolo 6, lettera c), e con la disposizione transitoria di cui all'articolo 36, paragrafo 1, lettera e), del regolamento (UE) 2024/1263.

Tabella 4 - Andamento del saldo primario strutturale nel piano della Polonia

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Saldo primario strutturale (in % del PIL)	-2,5	-2,9	-2,6	-1,5	-0,5	0,4
Variazione del saldo primario strutturale (in punti percentuali)	n.d.	-0,4	0,3	1,1	1,0	1,0

Fonte: piano strutturale di bilancio di medio termine della Polonia.

Coerenza del piano con la procedura per i disavanzi eccessivi

Il percorso della spesa netta tracciato nel piano è in linea con i requisiti della procedura per i disavanzi eccessivi (in particolare con l'aggiustamento strutturale minimo su base annua previsto all'articolo 3, paragrafo 4, terzo comma, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, dopo aver considerato il previsto aumento degli investimenti nel settore della difesa come un fattore significativo).

Coerenza del piano con la salvaguardia di resilienza relativa al disavanzo

Il requisito del braccio preventivo previsto all'articolo 8 del regolamento (UE) 2024/1263 in termini di salvaguardia di resilienza relativa al disavanzo, inteso a fornire un margine comune rispetto al valore di riferimento per il disavanzo del 3 % del PIL, non si applica alla Polonia data la previsione secondo cui il disavanzo sarà portato al di sotto del 3 % del PIL solo nell'ultimo anno del periodo di aggiustamento.

Coerenza del piano con la salvaguardia relativa alla sostenibilità del debito

Secondo il piano, il debito pubblico sarà compreso tra il 60 % e il 90 % del PIL nel periodo 2026-2028. Tuttavia, poiché secondo il piano il disavanzo pubblico scenderebbe al di sotto del 3 % del PIL nel 2028, il che comporterebbe l'abrogazione della decisione che stabilisce l'esistenza di un disavanzo eccessivo nell'anno successivo alla fine del periodo di aggiustamento, la salvaguardia relativa alla sostenibilità del debito non si applica durante il periodo contemplato dal piano.

Ipotesi macroeconomiche del piano

Il piano è basato su una serie di ipotesi diverse da quelle che la Commissione ha trasmesso alla Polonia il 21 giugno 2024. In particolare, muove da ipotesi diverse per nove variabili: punto di partenza (saldo delle amministrazioni pubbliche nel 2024), crescita del PIL potenziale, deflatore del PIL nel 2024 e nel 2025, crescita del PIL reale nel 2024 e nel 2025, tassi di interesse, struttura del debito, moltiplicatore fiscale, aggiustamenti stock/flussi, e comprende un profilo di aggiustamento concentrato nella parte finale. Di seguito è esposta una valutazione delle suddette divergenze. Le divergenze fra le ipotesi con l'incidenza più significativa sulla crescita media della spesa netta sono elencate di seguito, unitamente a una valutazione di ciascuna divergenza considerata isolatamente.

Il piano ipotizza una posizione iniziale peggiore rispetto all'ipotesi della Commissione. Negli orientamenti preliminari il saldo primario strutturale era pari a -2,6 % del PIL, mentre nel piano ammonta a -2,9 % del PIL. Il saldo primario strutturale inferiore indicato nel piano riflette un risultato di bilancio peggiore nei primi tre trimestri del 2024 a causa di un'esecuzione del bilancio in entrate inferiore rispetto al previsto, in particolare per quanto riguarda le entrate generate dall'IVA e dall'imposta sul reddito delle società, nonché di una spesa superiore alle previsioni. Di conseguenza questa ipotesi è ritenuta debitamente giustificata e contribuisce a una crescita media della spesa netta più bassa durante il periodo di aggiustamento nel piano rispetto alle ipotesi della Commissione.

Il piano ipotizza che il deflatore del PIL raggiungerà il 3,6 % nel 2024, il 5,0 % nel 2025, il 4,7 % nel 2026, il 4,3 % nel 2027 e il 4,0 % nel 2028. Ciò contribuisce a una crescita media della spesa netta più elevata durante il periodo di aggiustamento nel piano rispetto alle ipotesi della Commissione. Secondo le proiezioni contenute negli orientamenti preliminari della Commissione, il deflatore del PIL avrebbe dovuto attestarsi al 4,5 % nel 2024 e al 4,2 % nel 2025. La differenza tra il piano e gli orientamenti preliminari riflette la tempistica rivista per l'eliminazione graduale e completa delle misure di sostegno all'energia, che in precedenza era stata ipotizzata per luglio 2024, ma che è posticipata a gennaio 2025 in base alla legislazione polacca vigente, come spiegato nel piano e anche in linea con le previsioni d'autunno 2024 della Commissione. Le proiezioni di crescita del deflatore del PIL per i restanti anni del piano sono leggermente inferiori a quanto comporterebbe la regola di convergenza a medio termine a partire dal valore iniziale più elevato per il 2025. Nel complesso questa ipotesi è ritenuta debitamente giustificata.

Il piano ipotizza che i tassi di interesse impliciti nominali raggiungeranno il 4,9 % nel 2024, il 5,2 % nel 2025, il 4,6 % nel 2026, il 4,5 % nel 2027 e il 4,4 % nel 2028. Ciò contribuisce a una crescita media della spesa netta più elevata durante il periodo di aggiustamento nel piano rispetto alle ipotesi della Commissione. Gli orientamenti preliminari della Commissione ipotizzavano tassi di interesse impliciti nominali del 4,8 % nel 2024, del 4,8 % nel 2025, del 5,1 % nel 2026, del 5,2 % nel 2027 e del 5,4 % nel 2028. I tassi di interesse impliciti nominali più bassi del piano riflettono tassi di interesse di mercato più bassi, una quota più elevata di debito con tassi di interesse di mercato a breve termine per

riflettere la quantità significativa di debito a lungo termine emesso a tassi di interesse variabili, un allentamento atteso dei tassi di riferimento a partire dal 2025 e la scadenza molto breve del debito pubblico polacco. Nel complesso l'ipotesi del piano è ritenuta debitamente giustificata dall'utilizzo di dati di mercato più recenti, da una scomposizione del debito più granulare e da fattori specifici per paese pertinenti per le proiezioni del debito.

Come indicato in precedenza, il piano ipotizza un profilo temporale dell'aggiustamento di bilancio, misurato come la variazione del saldo primario strutturale, che è slittato al 2026-2028. Ciò contribuisce a una crescita media della spesa netta più bassa durante il periodo di aggiustamento nel piano rispetto alle ipotesi della Commissione. Tale divergenza è dovuta ai motivi elencati al considerando 19. Al tempo stesso, il tasso di crescita della spesa netta nel 2025 che la Polonia si impegna a conseguire implica un miglioramento del saldo primario strutturale nel 2025 maggiore rispetto a quanto indicato nel piano sulla base del quadro di proiezione del debito pubblico a medio termine della Commissione. Di conseguenza questa ipotesi è ritenuta debitamente giustificata.

Nel complesso l'incidenza delle ipotesi che sono debitamente giustificate neutralizza l'incidenza della posizione di bilancio iniziale peggiore sulla crescita media della spesa netta. Le altre divergenze fra le ipotesi, pur non essendo sempre coerenti con il quadro comune di analisi della sostenibilità del debito, non hanno un'incidenza significativa sulla crescita media della spesa netta rispetto alle ipotesi della Commissione. La Commissione terrà conto dell'esposta valutazione delle ipotesi del piano nelle future valutazioni della conformità al percorso della spesa netta.

Strategia di bilancio del piano

Secondo la strategia di bilancio indicativa del piano, gli impegni di spesa netta saranno conseguiti sia mediante il contenimento della spesa che tramite l'aumento delle entrate generate da misure discrezionali. Il risanamento di bilancio previsto per il 2025 si basa sulle spese e sulle entrate programmate incluse nel progetto di bilancio 2025. Comprende l'impatto di bilancio delle soglie fisse dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, l'aumento delle accise, l'annullamento dell'aliquota IVA ridotta sui prodotti alimentari, la revoca delle misure di sostegno connesse all'energia che sono state prorogate fino alla fine del 2024 e il congelamento del valore nominale di alcune prestazioni sociali (compresi i programmi "Family 800 Plus" e "Active Parent"). Nei tre anni successivi del piano, il risanamento di bilancio deve essere realizzato mediante misure sul lato sia delle entrate che delle spese, con contributi pressoché di pari importo da ciascuna parte. Nel periodo 2026-2028 le principali misure sul lato delle entrate comprendono il mantenimento del congelamento delle soglie nominali per l'imposta sul reddito delle persone fisiche e un aumento delle accise su alcol e tabacco. Sul lato della spesa, le principali misure consistono nel limitare i livelli nominali dei consumi intermedi dell'amministrazione pubblica e delle prestazioni di sicurezza sociale escluse le pensioni. Le specifiche misure di intervento da adottare devono essere confermate o adeguate e quantificate nei bilanci annuali. Al tempo stesso, vi sono rischi per l'attuazione della strategia di bilancio indicativa del piano, derivanti da rischi per le ipotesi macroeconomiche su cui si fonda il piano e dalle crescenti esigenze di spesa per la difesa, che potrebbero comportare un contenimento di altre voci di spesa netta. Nel bilancio che il governo ha presentato al parlamento nazionale a settembre 2024 per il 2025 sono specificate le misure di intervento mediante le quali sarà conseguito l'impegno di spesa netta per il 2025.

Intenti di riforma e di investimento indicati nel piano per rispondere alle principali sfide individuate nel contesto del semestre europeo e affrontare le priorità comuni dell'Unione

Il piano descrive intenti politici riguardanti riforme e investimenti per rispondere alle principali sfide individuate nel contesto del semestre europeo, in particolare le raccomandazioni specifiche per paese, e per affrontare le priorità comuni dell'UE. Il piano comprende quattordici riforme e investimenti volti ad affrontare le priorità comuni dell'UE, di cui undici sono sostenuti finanziariamente dal dispositivo per la ripresa e la resilienza e sei dai fondi della politica di coesione.

Per quanto riguarda la priorità comune della transizione verde e digitale equa, in cui rientrano gli obiettivi climatici di cui al regolamento (UE) 2021/1119, il piano comprende investimenti nell'internet ad alta velocità, nella robotizzazione e nella digitalizzazione delle imprese, nella trasformazione digitale delle imprese attraverso l'uso del *cloud computing*, nonché riforme riguardanti la trasformazione verde nelle aree urbane e la qualità dell'acqua per il consumo umano nonché investimenti nell'uso sostenibile delle risorse idriche. Tali misure mirano ad affrontare le sfide individuate dalle raccomandazioni specifiche per paese, in particolare quelle relative alla digitalizzazione delle imprese (formulate nel 2024 e nel 2022), alle innovazioni (2022 e 2019) e alle risorse idriche (2024). Le misure selezionate dalla Polonia nel piano non rispondono alle raccomandazioni specifiche per paese relative alle competenze verdi (2023), alle competenze digitali (2022 e 2020), all'apprendimento degli adulti (2022), agli investimenti privati (2020) e alla digitalizzazione della pubblica amministrazione (2022).

Per quanto riguarda la priorità comune della resilienza sociale ed economica, in cui rientra il pilastro europeo dei diritti sociali, il piano comprende una riforma che secondo le previsioni promuoverà l'innovazione e la competitività dell'economia attraverso una maggiore protezione della proprietà industriale, misure volte a migliorare l'accesso delle piccole e medie imprese agli appalti pubblici e una riforma del sistema di assistenza a lungo termine. Tali misure intendono affrontare le sfide individuate dalle raccomandazioni specifiche per paese, in particolare quelle relative all'assistenza a lungo termine (formulate nel 2024, 2022 e 2019) e agli appalti pubblici (2024). Le misure selezionate dalla Polonia nel piano non rispondono alle raccomandazioni specifiche per paese riguardanti il miglioramento dell'efficienza della spesa pubblica (2024, 2023, 2022, 2020 e 2019), un migliore orientamento delle prestazioni sociali (2024, 2023, 2022 e 2020), la garanzia dell'adeguatezza e della sostenibilità future del sistema pensionistico (2024, 2023, 2022 e 2019), il miglioramento della resilienza, dell'accessibilità e dell'efficacia del sistema sanitario (2022, 2020 e 2019), il miglioramento delle consultazioni pubbliche e la partecipazione delle parti sociali (2022, 2020 e 2019), la garanzia di un'istruzione inclusiva e di qualità (2022 e 2019), l'eliminazione degli ostacoli che impediscono forme più stabili di occupazione, tra cui l'assoggettamento dei contratti di diritto civile ai contributi previdenziali (2022 e 2019), la partecipazione al mercato del lavoro dei gruppi sottorappresentati (2024, 2022 e 2019) e il miglioramento dell'accesso all'assistenza all'infanzia (2022 e 2019).

Per quanto riguarda la priorità comune della sicurezza energetica, il piano comprende una riforma dell'energia eolica e investimenti in parchi eolici offshore, sistemi di stoccaggio dell'energia, tecnologie dell'idrogeno, infrastrutture energetiche nonché misure di sostegno all'efficienza energetica e alle energie rinnovabili. Tali misure mirano ad affrontare le sfide individuate dalle raccomandazioni specifiche per paese, in particolare quelle relative al teleriscaldamento (formulate nel 2024), alle energie rinnovabili e all'efficienza energetica (2023 e 2022) e alle infrastrutture energetiche (2019). Le misure selezionate dalla Polonia nel piano non rispondono alle raccomandazioni specifiche per paese relative ai trasporti sostenibili (2023, 2022, 2020 e 2019).

Per quanto riguarda la priorità comune delle capacità di difesa, il piano comprende informazioni sugli investimenti volti a rafforzare la capacità di difesa della Polonia, presentate nel contesto dell'UE e della NATO. Secondo le previsioni, la spesa per la difesa è destinata ad aumentare passando dal 2,6 % del PIL nel 2024 al 2,8 % nel 2025, compreso un aumento di 0,25 punti percentuali negli investimenti militari (rispettivamente dallo 0,7 % allo 0,9 % del PIL). Secondo le previsioni, negli anni successivi del periodo di aggiustamento la spesa per la difesa è destinata ad ammontare ad almeno il 3 % del PIL (in termini nominali), come prescritto dalla legislazione nazionale.

Il piano fornisce informazioni sulla coerenza e, se del caso, sulla complementarità con i fondi della politica di coesione e con il piano per la ripresa e la resilienza (PRR) della Polonia. La parte preponderante delle misure incluse nel piano è finanziata dai fondi del PRR. Le misure che non riguardano il PRR sono quelle relative alla protezione della proprietà industriale, al miglioramento degli appalti pubblici e all'acqua per il consumo umano. Sei misure beneficiano inoltre dei finanziamenti dei fondi della politica di coesione.

Il piano fornisce una panoramica del fabbisogno di investimenti pubblici della Polonia in relazione alle priorità comuni dell'UE. Per quanto riguarda la transizione verde e digitale equa e la sicurezza energetica, il piano cita i risultati della relazione *The future of European competitiveness*[11], sottolineando la necessità di investimenti per ridurre i prezzi dell'energia, anche attraverso gli investimenti del PRR nella produzione e nello stoccaggio di idrogeno rinnovabile e nella costruzione di parchi eolici, nonché la necessità di migliorare le competenze digitali e l'accesso a internet ad alta velocità. Per quanto riguarda la resilienza sociale ed economica, il piano evidenzia la necessità di conseguire una maggiore indipendenza economica, anche garantendo la sicurezza delle catene di approvvigionamento delle materie prime critiche e dei semiconduttori essenziali. Spiega inoltre che per alcune politiche pubbliche, tra cui la politica energetica, sanitaria, sociale e dell'istruzione, è in corso un riesame delle riforme e degli investimenti che limita la possibilità di una valutazione più precisa del fabbisogno di investimenti fino al 2028. Per quanto riguarda lo sviluppo delle capacità di difesa, il piano prevede un aumento della spesa per la difesa superiore al 2 % del PIL, in linea con gli impegni assunti in sede NATO. Il piano fa inoltre riferimento all'evoluzione delle condizioni esterne, compresa la guerra di aggressione della Russia, alle priorità strategiche emergenti dell'UE e al conseguente fabbisogno di investimenti.

Conclusioni della valutazione della Commissione

Nel complesso la Commissione ritiene che il piano della Polonia rispetti le prescrizioni del regolamento (UE) 2024/1263.

CONCLUSIONI GENERALI

Conformemente all'articolo 17 del regolamento (UE) 2024/1263 il Consiglio dovrebbe raccomandare alla Polonia il percorso della spesa netta stabilito nel piano,

RACCOMANDA alla Polonia di:

1. Fare in modo che la crescita della spesa netta non superi i massimali stabiliti nell'allegato I della presente raccomandazione.

Il Consiglio invita altresì la Polonia a realizzare riforme e investimenti che rispondano alle principali sfide individuate nel contesto del semestre europeo, in particolare nelle raccomandazioni specifiche per paese, e che affrontino le priorità comuni dell'UE.

[11] Draghi, M., *The future of European competitiveness*, Commissione europea, settembre 2024.

ALLEGATO I

Tassi massimi di crescita della spesa netta

(tassi di crescita annuali e cumulativi, in termini nominali)

Polonia

Anni		2025	2026	2027	2028
Tassi di crescita (in %)	Annuali	6,3	4,4	4,0	3,5
	Cumulativi (*)	19,6	24,9	29,9	34,4

(*) I tassi di crescita cumulativi sono calcolati in riferimento all'anno base del 2023.

Fatto a Strasburgo, il

Per il Consiglio
Il presidente