C/2024/6828

29.11.2024

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

del 21 ottobre 2024

sulle politiche economiche, di bilancio, occupazionali e strutturali della Polonia

(C/2024/6828)

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 (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 ([1]), in particolare l'articolo 3, paragrafo 3,

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 regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio ([2]), che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza («dispositivo»), è entrato in vigore il 19 febbraio 2021. Il dispositivo fornisce sostegno finanziario agli Stati membri per l'attuazione di riforme e investimenti, producendo uno stimolo di bilancio finanziato dall'Unione. In linea con le priorità del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, il dispositivo contribuisce al conseguimento della ripresa economica e sociale e all'attuazione di investimenti e riforme sostenibili, in particolare di riforme e investimenti volti a promuovere le transizioni verde e digitale e a rendere più resilienti le economie degli Stati membri. Contribuisce inoltre a consolidare le finanze pubbliche e a stimolare la crescita e la creazione di posti di lavoro nel medio e lungo periodo, a migliorare la coesione territoriale all'interno dell'Unione e a sostenere il proseguimento dell'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali.

(2) Il regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio ([3]) («regolamento REPowerEU»), che è stato adottato il 27 febbraio 2023, mira alla progressiva eliminazione della dipendenza dell'Unione dalle importazioni di combustibili fossili russi. Ciò contribuirà al conseguimento della sicurezza energetica e alla diversificazione dell'approvvigionamento di energia dell'Unione, aumentando nel contempo la diffusione delle energie rinnovabili, le capacità di stoccaggio dell'energia e l'efficienza energetica. La Polonia ha aggiunto al proprio piano nazionale per la ripresa e la resilienza un nuovo capitolo dedicato al piano REPowerEU, onde finanziare riforme e investimenti chiave che contribuiranno al conseguimento degli obiettivi di REPowerEU.

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

([2]) Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (GU L 57 del 18.2.2021, pag. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([3]) Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 febbraio 2023, che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE (GU L 63 del 28.2.2023, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

(3) Il 16 marzo 2023 la Commissione ha pubblicato la comunicazione «Competitività a lungo termine dell'UE: prospettive oltre il 2030», al fine di orientare le decisioni politiche e creare condizioni generali propizie alla crescita. La comunicazione definisce la competitività in termini di nove fattori sinergici. Tra questi, l'accesso al capitale privato, la ricerca e l'innovazione, l'istruzione e le competenze e un mercato unico funzionante si affermano come priorità politiche fondamentali per riforme e investimenti che permettano di rispondere alle attuali sfide connesse alla produttività e rafforzare la competitività a lungo termine dell'Unione e degli Stati membri. Il 14 febbraio 2024 la Commissione ha pubblicato una comunicazione dal titolo «La relazione annuale sul mercato unico e la competitività». Tale comunicazione illustra i punti di forza e le sfide concorrenziali del mercato unico europeo tracciandone l'evoluzione annuale in base a nove fattori di competitività.

(4) Il 21 novembre 2023 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita sostenibile 2024, che segna l'inizio del ciclo 2024 del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche. Il 22 marzo 2024 il Consiglio europeo ha approvato le priorità dell'analisi annuale della crescita sostenibile 2024, incentrate sulle quattro dimensioni della sostenibilità competitiva. Sempre il 21 novembre 2023 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio ([4]), la relazione sul meccanismo di allerta per il 2024, in cui non annoverava la Polonia tra gli Stati membri che possono presentare squilibri o correre il rischio di presentarli e che devono essere sottoposti a esame approfondito. La Commissione ha inoltre adottato una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro e una proposta di relazione comune sull'occupazione 2024, che analizza l'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione e dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali. Il Consiglio ha adottato la raccomandazione sulla politica economica della zona euro ([5]) («raccomandazione del 2024 sulla zona euro») il 12 aprile 2024 e la relazione comune sull'occupazione l'11 marzo 2024.

(5) Il 30 aprile 2024 è entrato in vigore il nuovo quadro di governance economica dell'Unione. Il quadro include il nuovo regolamento (UE) 2024/1263 relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale, modifiche del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio ([6]) per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, e modifiche della direttiva 2011/85/UE del Consiglio ([7]) relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri. Il nuovo quadro di governance economica punta a promuovere finanze pubbliche sane e sostenibili, crescita sostenibile e inclusiva e resilienza attraverso riforme e investimenti, nonché a prevenire disavanzi pubblici eccessivi. Il nuovo quadro di governance economica promuove la titolarità nazionale ed è maggiormente incentrato sul medio termine, oltre a prevedere un'esecuzione più efficace e coerente. Ciascuno Stato membro è tenuto a presentare al Consiglio e alla Commissione un piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine. Il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine contiene gli impegni dello Stato membro in materia di bilancio, di riforme e di investimenti per un orizzonte di programmazione di quattro o di cinque anni, a seconda della normale durata della legislatura nazionale. Il percorso della spesa netta ([8]) nei piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine deve soddisfare i requisiti del regolamento (UE) 2024/1263, compreso l'obbligo di collocare o mantenere il debito delle amministrazioni pubbliche su un percorso di riduzione plausibile entro la fine del periodo di aggiustamento, o di farlo rimanere a livelli prudenti al di sotto del 60 % del prodotto interno lordo (PIL), e di portare e/o mantenere il disavanzo pubblico al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato nel medio termine. Nel caso in cui lo Stato membro si impegni a realizzare una serie pertinente di riforme e di investimenti conformemente ai criteri di cui al regolamento (UE) 2024/1263, il periodo di aggiustamento può essere prorogato fino a tre anni. Al fine di sostenere la preparazione del piano, il 21 giugno 2024 la Commissione ha pubblicato orientamenti riguardo alle informazioni che gli Stati membri devono fornire nei propri piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine e nelle loro relazioni annuali sui progressi compiuti. In conformità degli articoli 5 e 36 del regolamento (UE) 2024/1263, la Commissione ha trasmesso agli Stati membri traiettorie di riferimento e informazioni tecniche, se del caso. Entro il 20 settembre 2024 gli Stati membri devono presentare i rispettivi piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine, a meno che lo Stato membro e la Commissione non convengano di prorogare il termine di un periodo di tempo ragionevole. In conformità dei propri quadri giuridici nazionali, gli Stati membri possono

([4]) Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

([5]) Raccomandazione (UE) del Consiglio, del 12 aprile 2024, sulla politica economica della zona euro (GU C, C/2024/2807, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([6]) Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (GU L 209 del 2.8.1997, pag. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([7]) Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (GU L 306 del 23.11.2011, pag. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

([8]) Spesa netta quale definita all'articolo 2, punto 2), del regolamento (UE) 2024/1263; spesa netta, 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 dai 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.

discutere i progetti di piano di medio termine con i rispettivi parlamenti nazionali, possono chiedere alle istituzioni di bilancio indipendenti di formulare un parere e possono consultare le parti sociali e altri portatori di interessi nazionali.

(6) Nel 2024 il semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche continua a evolvere in linea con l'attuazione del dispositivo. La piena attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza rimane fondamentale per realizzare le priorità politiche del semestre europeo; i piani infatti contribuiscono a rispondere in modo efficace alla totalità o a un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese formulate negli ultimi anni. Le raccomandazioni specifiche per paese 2019, 2020, 2022 e 2023 rimangono ugualmente pertinenti anche per i piani per la ripresa e la resilienza che sono stati riveduti, aggiornati o modificati a norma degli articoli 14, 18 e 21 del regolamento (UE) 2021/241.

(7) Il 3 maggio 2021 la Polonia ha presentato alla Commissione il piano nazionale per la ripresa e la resilienza, conformemente all'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/241. A norma dell'articolo 19 del medesimo regolamento, la Commissione ha valutato la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza del piano, conformemente agli orientamenti per la valutazione di cui all'allegato V del regolamento. Il 17 giugno 2022 il Consiglio ha adottato la decisione di esecuzione relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Polonia ([9]), che è stata modificata l'8 dicembre 2023 conformemente all'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/241 per aggiornare il contributo finanziario massimo per il sostegno finanziario non rimborsabile e per includere il capitolo dedicato al piano REPowerEU ([10]). L'erogazione delle rate è subordinata all'adozione di una decisione della Commissione adottata a norma dell'articolo 24, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2021/241, che stabilisca che la Polonia ha conseguito in misura soddisfacente i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio. Il conseguimento soddisfacente presuppone che non siano annullati i traguardi e gli obiettivi conseguiti in precedenza.

(8) Il 19 giugno 2024 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese 2024 relativa alla Polonia. La Commissione ha valutato i progressi compiuti dalla Polonia nel dar seguito alle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio tra il 2019 e il 2023 e ha fatto il punto dell'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza. Sulla scorta di tale analisi la relazione per paese ha individuato lacune rispetto alle sfide non affrontate o solo parzialmente affrontate nel piano per la ripresa e la resilienza, e anche a sfide nuove ed emergenti. Ha valutato quindi i progressi compiuti dalla Polonia nell'attuare il pilastro europeo dei diritti sociali e conseguire gli obiettivi principali dell'Unione in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

(9) Stando ai dati convalidati da Eurostat, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche della Polonia è salito dal 3,4 % del PIL nel 2022 al 5,1 % nel 2023, mentre il debito delle amministrazioni pubbliche è salito dal 49,2 % del PIL alla fine del 2022 al 49,6 % alla fine del 2023. Come annunciato nella comunicazione della Commissione dell'8 marzo 2023 dal titolo «Orientamenti di politica di bilancio per il 2024», la Commissione compie il primo passo verso l'avvio di procedure per i disavanzi eccessivi basate sul disavanzo in base ai dati di consuntivo per il 2023, in linea con le disposizioni giuridiche vigenti. Il 19 giugno 2024 la Commissione ha pubblicato una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato. Tale relazione ha valutato la situazione di bilancio della Polonia, in cui il disavanzo delle amministrazioni pubbliche nel 2023 superava il valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato. La conclusione cui giunge la relazione è che, alla luce di tale valutazione e tenuto conto del parere del comitato economico e finanziario formulato in forza dell'articolo 126, paragrafo 4, del trattato, la Commissione intendeva proporre a luglio 2024 l'avvio di una procedura per i disavanzi eccessivi per la Polonia, proponendo che il Consiglio adottasse una decisione a norma dell'articolo 126, paragrafo 6, del trattato che stabilisse l'esistenza di una situazione di disavanzo eccessivo in Polonia.

(10) Il 12 luglio 2022 il Consiglio ha raccomandato ([11]) alla Polonia di prendere provvedimenti per garantire nel 2023 che la crescita della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale fosse in linea con un orientamento della politica di bilancio complessivamente neutro ([12]), tenendo conto del perdurare del sostegno temporaneo e mirato alle famiglie e alle imprese più vulnerabili agli aumenti dei prezzi dell'energia e alle persone in fuga dall'Ucraina. Allo

([9]) ST 9728/22 INIT; ST 9728/22 ADD 1).

([10]) Decisione di esecuzione del Consiglio, dell'8 dicembre 2023, che modifica la decisione di esecuzione del 17 giugno 2022, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Polonia (ST 15835/23 INIT; ST 15835/23 ADD 1).

([11]) Raccomandazione del Consiglio, del 12 luglio 2022, sul programma nazionale di riforma 2022 della Polonia e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2022 della Polonia (GU C 334 dell'1.9.2022, pag. 171).

([12]) Stando alle previsioni di primavera 2024 della Commissione, la crescita del prodotto potenziale a medio termine della Polonia nel 2023, utilizzata per misurare l'orientamento della politica di bilancio, è stimata al 14,5 % in termini nominali, sulla base del tasso medio di crescita potenziale reale su 10 anni e del deflatore del PIL del 2023.

stesso tempo ha raccomandato alla Polonia di essere pronta ad adeguare la spesa corrente all'evoluzione della situazione. Alla Polonia è stato anche raccomandato di aumentare gli investimenti pubblici per le transizioni verde e digitale e per la sicurezza energetica tenendo conto dell'iniziativa REPowerEU, anche avvalendosi del dispositivo e di altri fondi dell'Unione. Secondo le stime della Commissione, nel 2023 l'orientamento della politica di bilancio ([13]) è stato espansivo, dello 0,8 % del PIL, in un contesto di inflazione elevata. Nello stesso anno 2023 la crescita della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate) ha apportato all'orientamento della politica di bilancio un contributo sostanzialmente neutro pari allo 0,0 % del PIL, risultando conforme alla raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 2022. Il contributo sostanzialmente neutro di tale spesa è derivato dalla riduzione di 1,2 punti percentuali dei costi delle misure di sostegno di emergenza (mirate e non mirate) destinate alle famiglie e alle imprese in risposta all'impennata dei prezzi dell'energia. La crescita della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale (al netto delle misure sul lato delle entrate) è stata dovuta principalmente all'aumento delle retribuzioni del settore pubblico e delle pensioni. La spesa finanziata mediante le sovvenzioni del dispositivo e altri fondi dell'Unione è stata pari all'1,5 % del PIL nel 2023. Nello stesso anno 2023 gli investimenti finanziati a livello nazionale sono ammontati al 3,8 % del PIL, con un aumento annuo di 0,8 punti percentuali rispetto al 2022. La Polonia ha finanziato ulteriori investimenti tramite il dispositivo e altri fondi dell'Unione e ha preservato gli investimenti finanziati a livello nazionale. La Polonia ha finanziato investimenti pubblici per le transizioni verde e digitale e per la sicurezza energetica, quali il sostegno alle reti di trasmissione e distribuzione e alla diffusione delle energie rinnovabili, agli impianti eolici offshore, alla ristrutturazione efficiente sotto il profilo energetico degli edifici e alla mobilità verde e intelligente. Tali investimenti pubblici sono finanziati dal dispositivo e da altri fondi dell'Unione.

(11) Le previsioni di primavera 2024 della Commissione prospettano una crescita del PIL reale del 2,8 % nel 2024 e del 3,4 % nel 2025 e un'inflazione misurata utilizzando l'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA) al 4,3 % nel 2024 e al 4,2 % nel 2025.

(12) Le previsioni di primavera 2024 della Commissione prospettano un disavanzo pubblico pari al 5,4 % del PIL nel 2024 e un rapporto debito pubblico/PIL in aumento al 53,7 % entro fine 2024. L'aumento del disavanzo nel 2024 è dovuto principalmente alla spesa elevata nel settore della difesa, agli aumenti salariali nel settore pubblico e alle nuove prestazioni sociali. Stando alle stime della Commissione l'orientamento della politica di bilancio sarà espansivo, del 2,4 % del PIL, nel 2024.

(13) Secondo le previsioni di primavera 2024 della Commissione, nel 2024 una spesa pari all'1,0 % del PIL sarà finanziata dal sostegno non rimborsabile («sovvenzioni») del dispositivo, rispetto allo 0,1 % del PIL nel 2023. La spesa finanziata con sovvenzioni del dispositivo consentirà investimenti di alta qualità e riforme volte ad accrescere la produttività senza impatto diretto sul saldo o sul debito delle amministrazioni pubbliche della Polonia. Secondo le previsioni di primavera 2024 della Commissione, nel 2024 una spesa pari allo 0,9 % del PIL sarà finanziata da prestiti del dispositivo, rispetto allo 0 % del PIL nel 2023.

(14) Il 14 luglio 2023 il Consiglio ha raccomandato ([14]) alla Polonia di assicurare una politica di bilancio prudente, in particolare limitando a non più del 7,8 % l'aumento nominale della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale ([15]) nel 2024. Agli Stati membri è stato chiesto di tenere presente, nell'esecuzione del bilancio 2023 e nella preparazione del bilancio per il 2024, il fatto che la Commissione avrebbe proposto al Consiglio l'avvio di procedure per i disavanzi eccessivi basate sul disavanzo in base ai dati di consuntivo per il 2023. Secondo le previsioni di primavera 2024 della Commissione, la spesa primaria netta finanziata a livello nazionale della Polonia aumenterà del 12,8 % nel 2024, ossia al di sopra del tasso massimo di crescita raccomandato. Tale eccesso di spesa rispetto al tasso massimo di crescita raccomandato per la spesa primaria netta finanziata a livello nazionale corrisponde al 2,0 % del PIL nel 2024. Vi è il rischio che ciò non sia in linea con quanto raccomandato dal Consiglio.

(15) Il Consiglio ha inoltre raccomandato alla Polonia di prendere provvedimenti al fine di eliminare gradualmente le vigenti misure di sostegno di emergenza connesse all'energia, usando i relativi risparmi per ridurre il disavanzo pubblico, quanto prima nel 2023 e nel 2024. Ha inoltre raccomandato che, qualora nuovi aumenti dei prezzi dell'energia dovessero richiedere nuove misure di sostegno o il proseguimento di quelle esistenti, la Polonia provveda a che tali misure di sostegno mirino a tutelare le famiglie e le imprese vulnerabili, siano sostenibili a livello di bilancio

([13]) L'orientamento della politica di bilancio è definito come misura della variazione annuale della sottostante posizione di bilancio delle amministrazioni pubbliche. Mira a valutare l'impulso economico derivante dalle politiche di bilancio, sia finanziate a livello nazionale sia finanziate dal bilancio dell'Unione. L'orientamento della politica di bilancio è misurato come la differenza tra i) la crescita potenziale a medio termine e ii) la variazione della spesa primaria al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate (escluse le misure temporanee di emergenza connesse alla crisi COVID-19), compresa la spesa finanziata dal sostegno non rimborsabile (sovvenzioni) del dispositivo e altri fondi dell'Unione. Un segno negativo dell'indicatore indica una politica di bilancio espansiva, mentre un segno positivo dell'indicatore indica una politica di bilancio restrittiva.

([14]) Raccomandazione del Consiglio, del 14 luglio 2023, relativa al programma nazionale di riforma 2023 della Polonia e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2023 della Polonia (GU C 312 dell'1.9.2023, pag. 197).

([15]) La spesa primaria netta è definita come la spesa finanziata a livello nazionale al netto i) delle misure discrezionali sul lato delle entrate, ii) della spesa per interessi, iii) della spesa ciclica per la disoccupazione e iv) delle misure una tantum e altre misure temporanee.

e preservino gli incentivi al risparmio energetico. Secondo le previsioni di primavera 2024 della Commissione, il costo di bilancio netto ([16]) delle misure di sostegno di emergenza connesse all'energia è stimato allo 0,6 % del PIL nel 2023 e prospettato allo 0,5 % nel 2024 e a meno dello 0,1 % nel 2025. In particolare i regimi di blocco dei prezzi dell'energia elettrica e del gas dovrebbero rimanere in vigore fino al giugno 2024, mentre si ipotizza che i massimali di prezzo rimangano in vigore fino alla fine del 2024 per l'energia elettrica e il gas e fino al giugno 2025 per il teleriscaldamento ([17]). Se i relativi risparmi fossero usati per ridurre il disavanzo pubblico, come raccomandato dal Consiglio, tali proiezioni implicherebbero un aggiustamento di bilancio dello 0,2 % del PIL nel 2024, a fronte di un contributo espansivo della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale ([18]) all'orientamento della politica di bilancio del 2,0 % del PIL in quell'anno. Le proiezioni indicano che le misure di sostegno di emergenza connesse all'energia non saranno eliminate quanto prima nel 2023 e nel 2024. Vi è il rischio che ciò non sia in linea con quanto raccomandato dal Consiglio. Inoltre non si prevede che i relativi risparmi saranno utilizzati per ridurre il disavanzo pubblico. Vi è il rischio che neppure questo sia in linea con la raccomandazione del Consiglio. Il costo di bilancio delle misure di sostegno di emergenza connesse all'energia volte a tutelare le famiglie e le imprese vulnerabili è stimato a meno dello 0,1 % del PIL nel 2024 (0,2 % del PIL nel 2023), la cui totalità preserva il segnale di prezzo per ridurre la domanda di energia e accrescere l'efficienza energetica.

(16) Il Consiglio ha inoltre raccomandato alla Polonia di preservare gli investimenti pubblici finanziati a livello nazionale e provvedere all'assorbimento efficace delle sovvenzioni del dispositivo e di altri fondi dell'Unione, in particolare per promuovere le transizioni verde e digitale. Secondo le previsioni di primavera 2024 della Commissione, gli investimenti pubblici finanziati a livello nazionale saliranno dal 3,8 % del PIL nel 2023 al 4,0 % del PIL nel 2024. Ciò è in linea con quanto raccomandato dal Consiglio. Si prevede che, dal canto suo, la spesa pubblica finanziata con entrate provenienti da fondi dell'Unione, comprese le sovvenzioni del dispositivo, aumenterà dall'1,5 % del PIL nel 2023 all'1,9 % del PIL nel 2024.

(17) Sulla base delle misure politiche note alla data limite delle previsioni e nell'ipotesi di politiche invariate, le previsioni di primavera 2024 della Commissione prospettano un disavanzo pubblico del 4,6 % del PIL per il 2025. Il calo del disavanzo nel 2025 è dovuto principalmente a una ripresa ciclica e alla scadenza delle misure di sostegno per l'energia. Il rapporto debito pubblico/PIL è dato in aumento al 57,7 % entro fine 2025. Oltre agli elevati disavanzi, l'aumento del rapporto debito/PIL è determinato da ingenti pagamenti anticipati di cassa per investimenti in attrezzature militari.

(18) Le prestazioni sociali continuano perlopiù a non essere mirate né subordinate ad alcuna condizione di reddito a livello familiare. Ciò si traduce in un sistema di protezione sociale con un potere ridistributivo limitato. Nel 2023 la prestazione universale per figli a carico è aumentata notevolmente e la tredicesima mensilità di pensione è stata mantenuta. Nei documenti di bilancio potrebbe esservi una maggiore trasparenza sugli investimenti in corso e su quelli previsti. Manca una panoramica integrata e completa degli investimenti in corso e delle relative fonti di finanziamento, compresi i fondi fuori bilancio e le imprese statali. Sebbene siano disponibili in varia misura, tali informazioni si trovano in maniera frammentaria in diversi documenti, come i programmi di investimento pluriennali e i piani finanziari delle imprese statali o dei fondi fuori bilancio. Sono state registrate carenze nelle procedure di valutazione e selezione dei progetti di investimento pubblico e in quelle di revisione ex post. Esistono metodologie standardizzate di valutazione dei progetti solo per gli investimenti finanziati dall'Unione, che potrebbero tuttavia essere applicate a tutti i principali investimenti pubblici. Le procedure di selezione dei progetti variano da un ministero all'altro e si basano sul tipo di progetto e sulla fonte di finanziamento. A livello di amministrazione centrale non esistono criteri standard per la selezione dei progetti e per la definizione di un ordine di priorità.

(19) La Polonia è uno dei paesi dell'Unione che invecchiano più rapidamente e le tendenze demografiche a lungo termine incideranno sul sistema pensionistico. Per assicurare la crescita economica e l'adeguatezza delle pensioni future è fondamentale aumentare costantemente l'età pensionabile effettiva garantendo un'elevata partecipazione dei lavoratori più anziani al mercato del lavoro. Le proiezioni della relazione 2024 sull'invecchiamento demografico della Polonia indicano il secondo maggiore calo in termini di adeguatezza, misurata come il rapporto tra la pensione media e il salario lordo medio al momento della pensione. Se il rapporto di adeguatezza fosse mantenuto a un livello prossimo a quello attuale, la spesa pubblica aumenterebbe, rispetto al PIL, di 4,6 punti percentuali entro il 2070. Le prestazioni pensionistiche erogate a favore degli agricoltori sono in gran parte sovvenzionate dallo Stato, per un importo pari allo 0,6 % del PIL nel 2023, e il metodo di calcolo dei contributi assicurativi riscossi non incoraggia una transizione verso il regime pensionistico generale, il che ostacola la mobilità del lavoro tra settori. Sebbene la Polonia

([16]) La cifra rappresenta il livello del costo annuale di bilancio di tali misure, comprese le entrate e le spese e, se del caso, al netto delle entrate provenienti dalle imposte sui proventi straordinari dei fornitori di energia.

([17]) Nelle previsioni di primavera 2024 della Commissione si ipotizza che, in linea di principio, le misure che secondo la Polonia rimarranno in vigore fino alla fine del 2024 avranno un'incidenza sul bilancio anche nel 2025.

([18]) La misura per valutare questo contributo è la variazione in relazione al tasso medio di crescita del PIL nominale potenziale a medio termine (10 anni), espressa in rapporto al PIL nominale, della spesa primaria delle amministrazioni pubbliche, al netto i) dell'impatto incrementale sul bilancio delle misure discrezionali sul lato delle entrate, ii) delle misure una tantum, iii) della spesa ciclica per la disoccupazione e iv) della spesa finanziata dal sostegno non rimborsabile (sovvenzioni) del dispositivo e di altri fondi dell'Unione.

abbia attuato una misura del piano per la ripresa e la resilienza mirata a promuovere il lavoro oltre l'età pensionabile prevista dalla legge, sarebbero necessari ulteriori sforzi per risolvere le problematiche legate all'adeguatezza e alla sostenibilità delle pensioni future.

(20) Conformemente all'articolo 19, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (UE) 2021/241 e all'allegato V, criterio 2.2, di tale regolamento, il piano per la ripresa e la resilienza comprende un'ampia gamma di riforme e investimenti sinergici, da attuare entro il 2026. Ci si attende che tali riforme e investimenti contribuiranno a rispondere in modo efficace alla totalità o a un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese. Dati i tempi serrati, è fondamentale procedere rapidamente all'attuazione efficace del piano per la ripresa e la resilienza, compreso il capitolo dedicato al piano REPowerEU, per stimolare la competitività a lungo termine della Polonia attraverso le transizioni verde e digitale, garantendo nel contempo l'equità sociale. Per rispettare entro agosto 2026 gli impegni assunti nel piano per la ripresa e la resilienza, è essenziale che la Polonia prosegua l'attuazione delle riforme e acceleri gli investimenti affrontando le sfide pertinenti e garantendo nel contempo una capacità amministrativa forte. Il coinvolgimento sistematico delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, della società civile e di altri portatori di interessi rimane fondamentale per assicurare un'ampia titolarità ai fini dell'efficace attuazione del piano per la ripresa e la resilienza.

(21) Nell'ambito del riesame intermedio dei programmi della politica di coesione a norma dell'articolo 18 del regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio ([19]), la Polonia è tenuta a rivedere ciascun programma sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), dal Fondo sociale europeo Plus (FSE+), dal Fondo di coesione e dal Fondo per una transizione giusta (JTF) entro marzo 2025 tenendo presenti, tra l'altro, le sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese del 2024 e il piano nazionale per l'energia e il clima. Su tale riesame si basa l'assegnazione definitiva dei finanziamenti dell'Unione inclusi in ciascun programma. La Polonia ha compiuto progressi nell'attuazione dei programmi della politica di coesione e del pilastro europeo dei diritti sociali, tuttavia permangono sfide e si è assistito al continuo aumento di disparità regionali tra le regioni orientali e il resto del paese. È fondamentale accelerare l'attuazione dei programmi della politica di coesione. Le priorità concordate nei programmi restano pertinenti. È importante che la Polonia investa in una trasformazione economica innovativa e intelligente e che rafforzi la cooperazione tra scienza e imprese. Per accelerare la transizione verde e l'abbandono dell'uso del carbone è necessario intraprendere iniziative che prevedano la crescita della produzione di energia pulita, l'aumento degli investimenti nella produzione di tecnologie a zero emissioni nette e la riduzione del consumo energetico e dell'inquinamento atmosferico. È importante investire nelle competenze digitali e verdi, così come risulta ancora prioritario colmare le lacune territoriali nell'accesso a servizi di assistenza all'infanzia di qualità e a prezzi abbordabili. Nell'ambito del riesame intermedio dei programmi della politica di coesione è opportuno prestare maggiore attenzione agli investimenti destinati al regime di sostegno a favore dei cittadini di paesi terzi e alle opportunità di favorirne l'integrazione in modo globale, dal momento che la Polonia ha registrato un afflusso senza precedenti di rifugiati dall'Ucraina. La Polonia potrebbe avvalersi della piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa, istituita dal regolamento (UE) 2024/795 del Parlamento europeo e del Consiglio ([20]), per sostenere la trasformazione della sua economia, in particolare in termini di tecnologie pulite ed efficienti sotto il profilo delle risorse.

(22) Oltre alle sfide economiche e sociali cui intendono far fronte il piano per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'Unione, la Polonia si trova di fronte a varie altre sfide in termini di carenza di manodopera, digitalizzazione delle imprese, appalti pubblici, teleriscaldamento e gestione delle risorse idriche.

(23) In Polonia la carenza di manodopera compromette la competitività dell'economia. Nel 2023 il 66 % dei datori di lavoro polacchi ha segnalato difficoltà a ricoprire posizioni aperte, rispetto al 75 % a livello mondiale che ha dichiarato di non riuscire a trovare i talenti di cui aveva bisogno. Per questo motivo è fondamentale accrescere la partecipazione al mercato del lavoro dei gruppi con i tassi di occupazione più bassi, come le persone con disabilità (il divario nei livelli di occupazione tra persone con e senza disabilità era di 31,3 punti percentuali nel 2022, molto al di sopra della media dell'Unione pari a 21,4 punti percentuali) o le donne (nel 2023 il divario occupazionale tra uomini e donne in Polonia era in media di 11,8 punti percentuali e di 23,3 punti percentuali per le persone di età compresa tra i 55 e i 64 anni). La Polonia è al di sotto dell'obiettivo dell'Unione per il 2030 che prevede una partecipazione del 51,7 % all'apprendimento degli adulti, attualmente pari al 20,3 %, il che ostacola la transizione verso settori che richiedono manodopera attraverso la riqualificazione e il miglioramento delle competenze. Allo stesso tempo il

([19]) Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti (GU L 231 del 30.6.2021, pag. 159, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

([20]) Regolamento (UE) 2024/795 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 febbraio 2024, che istituisce la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP) e modifica la direttiva 2003/87/CE e i regolamenti (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 e (UE) 2021/241 (GU L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

sistema di assistenza a lungo termine è poco sviluppato e continua a dipendere dalle famiglie, in particolare dalle donne e da altri prestatori di assistenza informale. La copertura dell'assistenza formale a domicilio è limitata, attestandosi al 13 % delle persone di età pari o superiore a 65 anni che necessitano di tale assistenza, ben al di sotto della media dell'Unione (30 % nel 2022), sebbene si stia registrando un rapido aumento della domanda a causa dell'invecchiamento della popolazione. La percentuale della popolazione di età pari o superiore a 65 anni dovrebbe raggiungere il 21,9 % nel 2030 e il 29,1 % nel 2050. Promuovere una maggiore attività economica dei prestatori di assistenza informale, per lo più donne, migliorando l'accesso all'assistenza formale a lungo termine domiciliare e sul territorio può aumentare la partecipazione al mercato del lavoro.

(24) Il sistema degli appalti pubblici risente ancora dell'esiguo numero di imprese che presentano offerte. Ne consegue un'elevata percentuale di offerte singole, che da anni si mantiene a un livello eccezionalmente elevato (54 % nel 2023 e oltre il 50 % negli ultimi cinque anni). Nonostante le aspettative, la legge sugli appalti pubblici entrata in vigore nel gennaio 2021 non ha affrontato immediatamente le principali carenze. Occorre effettuare un'analisi approfondita e completa delle cause alla base del problema persistente e in peggioramento della scarsa concorrenza nel settore degli appalti pubblici. L'ulteriore rafforzamento della digitalizzazione delle procedure di appalto pubblico e il potenziamento dell'offerta di formazione per le piccole e medie imprese (PMI) possono contribuire ad affrontare queste sfide.

(25) La Polonia ha margine per conseguire risultati migliori nella transizione digitale e contribuire maggiormente al raggiungimento degli obiettivi del decennio digitale dell'Unione. Sebbene si siano registrati progressi nella digitalizzazione dei servizi pubblici, la Polonia è in ritardo nel settore della digitalizzazione delle imprese. La percentuale di PMI polacche che hanno almeno un livello base di intensità digitale è pari al 50 %, che è al di sotto della media dell'Unione del 57,7 % (l'obiettivo dell'Unione per il 2030 è del 90 %). Solo il 24,7 % delle imprese fornisce una formazione specifica in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione ai propri dipendenti che, di conseguenza, hanno bassi livelli di competenze digitali. Per rafforzare il potenziale di crescita della sua economia e stimolare gli investimenti privati la Polonia dovrebbe agevolare l'accesso alle tecnologie avanzate, in particolare per le PMI, e incentivare gli ecosistemi di start-up migliorando l'accesso alla formazione, fornendo sostegno tecnico e finanziario e incoraggiando il trasferimento di conoscenze.

(26) Nell'ultimo decennio il consumo finale di energia della Polonia ha registrato un andamento crescente. Nel 2022 era superiore del 14,5 % rispetto al 2013, mentre nell'Unione è diminuita nel complesso del 5,5 %. Se la traiettoria degli ultimi sei anni dovesse confermarsi, la Polonia supererebbe del 28 % il suo obiettivo di efficienza energetica. In particolare i sistemi di teleriscaldamento, che coprono il 42 % della popolazione, dipendono ancora fortemente dal carbone, e non è ancora stato proposto un chiaro percorso di decarbonizzazione con un forte orientamento all'efficienza energetica. Sebbene le politiche attuali prevedano un passaggio al gas naturale e alla biomassa, occorre delineare un percorso di decarbonizzazione che dia priorità all'efficienza energetica, alle fonti di calore rinnovabili e sostenibili e all'uso del calore di scarto. La Polonia ha attuato una serie di politiche nazionali per promuovere la ristrutturazione degli edifici residenziali, tra cui importanti regimi di sovvenzione finanziati nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza. Tuttavia tali politiche devono essere ulteriormente rafforzate e allineate agli obiettivi climatici dell'Unione per il 2030. È pertanto necessaria un'azione mirata per ridurre le emissioni di carbonio degli edifici, con particolare attenzione al miglioramento dell'efficienza energetica e alla decarbonizzazione del teleriscaldamento.

(27) La Polonia si trova ad affrontare sfide connesse all'adattamento ai cambiamenti climatici, ad esempio per quanto riguarda il rischio di siccità e inondazioni. Il piano per la ripresa e la resilienza comprende misure volte a migliorare la ritenzione idrica nelle zone rurali, ma altre politiche nazionali in materia di agricoltura, silvicoltura e gestione delle risorse idriche non sono ancora adeguate per far fronte ai rischi e agli impatti generati dai cambiamenti climatici. Una maggiore coerenza delle politiche potrebbe essere conseguita attraverso un più stretto coordinamento tra le diverse istituzioni responsabili delle politiche pertinenti. Ciò potrebbe contribuire a promuovere soluzioni sostenibili, come soluzioni di adattamento basate sulla natura, per aumentare l'approvvigionamento idrico e favorire l'adattamento ai cambiamenti climatici, a vantaggio della sostenibilità a lungo termine dell'agricoltura e di altri settori che dipendono dai servizi ecosistemici,

RACCOMANDA alla Polonia di prendere provvedimenti nel 2024 e nel 2025 al fine di:

1. presentare tempestivamente il piano strutturale di bilancio di medio termine; nel rispetto del patto di stabilità e crescita riformato, limitare nel 2025 la crescita della spesa netta ([21]) a un tasso coerente, tra l'altro, con l'obiettivo di ridurre il disavanzo delle amministrazioni pubbliche portandolo verso il valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato e di far rimanere il debito delle amministrazioni pubbliche a livelli prudenti nel medio termine; migliorare l'efficienza

([21]) Ai sensi dell'articolo 2, punto 2), del regolamento (UE) 2024/1263, per «spesa netta» s'intende la spesa pubblica al netto della spesa per interessi, delle misure discrezionali sul lato delle entrate, della spesa per i programmi dell'Unione interamente finanziata dai fondi dell'Unione, della spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'Unione, della componente ciclica della spesa per i sussidi di disoccupazione, delle misure una tantum e di altre misure temporanee.

della spesa pubblica, rendendo più mirate le prestazioni sociali, nonché attraverso una maggiore trasparenza nella pianificazione degli investimenti e un più ampio ricorso a procedure standardizzate per la valutazione e la selezione dei progetti; garantire l'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche future e rafforzare la sostenibilità del sistema pensionistico, anche tramite l'adozione di misure riguardanti l'età pensionabile effettiva e la riforma dei regimi pensionistici preferenziali;

2. rafforzare la capacità amministrativa per poter gestire il dispositivo per la ripresa e la resilienza, accelerare gli investimenti e mantenere vivo lo slancio nell'attuazione delle riforme; affrontare le sfide pertinenti, ai fini di un'attuazione continuativa, rapida ed efficace del piano per la ripresa e la resilienza, compreso il capitolo dedicato al piano REPowerEU, assicurando il completamento delle riforme e degli investimenti entro agosto 2026; accelerare l'attuazione dei programmi della politica di coesione; nell'ambito del riesame intermedio di tali programmi, continuare a concentrarsi sulle priorità concordate, intervenendo per migliorare il sostegno ai cittadini di paesi terzi e la loro integrazione, tenendo conto delle possibilità che l'iniziativa riguardante la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa offre per migliorare la competitività;

3. adottare misure volte a incrementare la partecipazione dei gruppi svantaggiati al mercato del lavoro, anche tramite il miglioramento dell'accesso all'assistenza formale a lungo termine domiciliare e sul territorio e della sua qualità; promuovere la concorrenza nelle procedure di appalto pubblico, rendendo tali procedure più efficienti e meno onerose, in particolare per le PMI; sostenere gli investimenti privati promuovendo la digitalizzazione delle imprese;

4. adottare misure per accelerare l'eliminazione graduale dei combustibili fossili nel settore del teleriscaldamento passando alle energie rinnovabili; migliorare le politiche relative alla protezione e all'uso sostenibile delle risorse idriche per garantire la sostenibilità a lungo termine dei settori che dipendono dai servizi ecosistemici.

Fatto a Lussemburgo, il 21 ottobre 2024

Per il Consiglio

Il presidente

NAGY I.