



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 24.5.2023
COM(2023) 621 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

**relativa al programma nazionale di riforma 2023 della Polonia e che formula un parere
del Consiglio sul programma di convergenza 2023 della Polonia**

{SWD(2023) 621 final}

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

relativa al programma nazionale di riforma 2023 della Polonia e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2023 della Polonia

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121, paragrafo 2, e l'articolo 148, paragrafo 4,

visto il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche¹, in particolare l'articolo 9, paragrafo 2,

vista la raccomandazione della Commissione 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 Consiglio² che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza è entrato in vigore il 19 febbraio 2021. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza fornisce sostegno finanziario agli Stati membri per l'attuazione di riforme e investimenti, producendo uno stimolo di bilancio finanziato dall'UE. In linea con le priorità del semestre europeo, contribuisce alla ripresa economica e sociale e all'attuazione di investimenti e riforme sostenibili, volti in particolare a promuovere la transizione 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'UE e a continuare l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali. Il contributo finanziario massimo per ciascuno Stato membro nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza è stato aggiornato il 30 giugno 2022, a norma dell'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/241.
- (2) Il 22 novembre 2022 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita sostenibile 2023³, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2023. Il 23 marzo 2023 il Consiglio europeo ha approvato le

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

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).

³ COM(2022) 780 final.

priorità dell'analisi in funzione delle quattro dimensioni della sostenibilità competitiva. Sempre il 22 novembre 2022 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta 2023, 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, che il Consiglio ha adottato il 16 maggio 2023, e la proposta di relazione comune sull'occupazione 2023, che analizza l'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione e i principi del pilastro europeo dei diritti sociali, adottata dal Consiglio il 13 marzo 2023.

- (3) Sebbene le economie dell'UE diano prova di notevole resilienza, il contesto geopolitico continua ad avere un impatto negativo. Nella sua agenda di politica economica e sociale l'UE, fermamente al fianco dell'Ucraina, mira, nel breve periodo, a ridurre gli effetti negativi degli shock energetici su famiglie e imprese vulnerabili e, nel medio periodo, a proseguire gli sforzi per realizzare la transizione verde e digitale, favorire una crescita sostenibile e inclusiva, salvaguardare la stabilità macroeconomica e accrescere la resilienza. L'agenda è fortemente incentrata anche sull'aumento della competitività e della produttività dell'UE.
- (4) Il 1° febbraio 2023 la Commissione ha pubblicato la comunicazione "Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette"⁴ al fine di stimolare la competitività dell'industria dell'UE a zero emissioni nette e sostenere la transizione rapida verso la neutralità climatica. Il piano integra gli attuali sforzi nell'ambito del Green Deal europeo e di REPowerEU. Intende creare un contesto più favorevole che consenta di aumentare la capacità dell'UE di produrre le tecnologie e i prodotti a zero emissioni nette necessari per conseguire gli ambiziosi obiettivi climatici dell'Unione, nonché di garantire l'accesso alle materie prime critiche necessarie, in particolare diversificando l'approvvigionamento, sfruttando adeguatamente le risorse geologiche negli Stati membri e massimizzando il riciclaggio delle materie prime. Il piano si basa su quattro pilastri: un contesto normativo prevedibile e semplificato, un accesso più rapido ai finanziamenti, migliori competenze e un commercio aperto per catene di approvvigionamento resilienti. Il 16 marzo 2023 la Commissione ha inoltre pubblicato la comunicazione *Competitività a lungo termine dell'UE: prospettive oltre il 2030*⁵, articolata attorno a nove fattori sinergici, con l'obiettivo di adoperarsi in favore di un quadro normativo propizio alla crescita. La comunicazione definisce le priorità politiche per provvedere in modo attivo a miglioramenti strutturali, investimenti ben mirati e misure normative per la competitività a lungo termine dell'UE e degli Stati membri. Le raccomandazioni formulate di seguito contribuiscono a rispondere a tali priorità.
- (5) Nel 2023 il semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche continua a evolvere in linea con l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. La piena attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza rimane fondamentale per realizzare le priorità politiche del semestre europeo; i piani infatti rispondono a tutte le raccomandazioni specifiche per paese formulate negli ultimi anni o a un insieme significativo di esse. Le raccomandazioni specifiche per paese 2019, 2020 e 2022 sono ugualmente pertinenti per i piani per la ripresa e la resilienza

⁴ COM(2023) 62 final.

⁵ COM(2023) 168 final.

riveduti, aggiornati o modificati a norma degli articoli 14, 18 e 21 del regolamento (UE) 2021/241.

- (6) Il regolamento REPowerEU⁶, adottato il 27 febbraio 2023, mira a una progressiva e rapida eliminazione della dipendenza dell'UE dalle importazioni di combustibili fossili russi. Ciò contribuirà alla sicurezza energetica e alla diversificazione dell'approvvigionamento di energia dell'UE, aumentando nel contempo la diffusione delle energie rinnovabili, le capacità di stoccaggio dell'energia e l'efficienza energetica. Il regolamento consente agli Stati membri di aggiungere ai rispettivi piani nazionali 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. Tali riforme e investimenti contribuiranno inoltre a stimolare la competitività dell'industria dell'UE a zero emissioni nette, come indicato nel piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette, e a dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese in materia di energia rivolte agli Stati membri nel 2022 e, se del caso, nel 2023. Il regolamento REPowerEU introduce una nuova categoria di sostegno finanziario non rimborsabile, messo a disposizione degli Stati membri per finanziare nuove riforme e nuovi investimenti connessi al settore dell'energia nell'ambito dei rispettivi piani per la ripresa e la resilienza.
- (7) L'8 marzo 2023 la Commissione ha adottato una comunicazione che fornisce orientamenti di politica di bilancio per il 2024. Essi mirano a sostenere la preparazione dei programmi di stabilità e convergenza degli Stati membri e a rafforzare in tal modo il coordinamento delle politiche⁷. La Commissione ha inoltre ricordato che la clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita sarà disattivata alla fine del 2023. Per il periodo 2023-2024 ha sollecitato politiche di bilancio che garantiscano la sostenibilità del debito a medio termine e aumentino la crescita potenziale in modo sostenibile. Gli Stati membri sono stati invitati a precisare nei rispettivi programmi di stabilità e convergenza per il 2023 le modalità con cui i loro piani di bilancio garantiranno il rispetto del valore di riferimento del 3 % del PIL per il disavanzo unitamente alla riduzione plausibile e costante del debito, o in che modo intendano mantenere il debito a livelli prudenti a medio termine. La Commissione ha esortato gli Stati membri a eliminare gradualmente le misure di bilancio nazionali introdotte per proteggere le famiglie e le imprese dallo shock dei prezzi dell'energia, iniziando da quelle meno mirate. Ha precisato che, qualora fosse necessaria una proroga delle misure di sostegno a causa di nuove pressioni causate dai prezzi dell'energia, gli Stati membri dovrebbero far sì che dette misure siano mirate più che in passato alle famiglie e alle imprese vulnerabili. Nella comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE⁸, la Commissione ha proposto che le raccomandazioni di bilancio siano quantificate e differenziate nonché formulate sulla base della spesa primaria netta. Ha raccomandato che tutti gli Stati membri continuino a tutelare gli investimenti finanziati a livello nazionale e a garantire l'uso efficace del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di altri fondi dell'UE, soprattutto in considerazione degli obiettivi in materia di transizione verde e digitale e di resilienza.

⁶ 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).

⁷ COM(2023) 141 final.

⁸ COM(2022) 583 final.

Ha inoltre indicato che proporrà al Consiglio di avviare, nella primavera del 2024, le procedure per i disavanzi eccessivi basate sul disavanzo in base ai dati di consuntivo per il 2023, in linea con le disposizioni giuridiche vigenti.

- (8) Il 26 aprile 2023 la Commissione ha presentato proposte legislative per attuare una riforma globale delle regole della governance economica dell'UE. L'obiettivo centrale delle proposte è rafforzare la sostenibilità del debito pubblico e promuovere una crescita sostenibile e inclusiva in tutti gli Stati membri attraverso le riforme e gli investimenti. Le proposte mirano a conferire agli Stati membri un maggiore controllo sull'elaborazione dei loro piani a medio termine, introducendo al contempo un regime di applicazione più rigoroso per garantire che gli Stati membri rispettino gli impegni assunti nei loro piani strutturali di bilancio a medio termine. L'obiettivo è concludere i lavori legislativi nel 2023.
- (9) 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 relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Polonia⁹. L'erogazione delle rate è subordinata a 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.
- (10) Il 27 aprile 2023 la Polonia ha presentato il programma nazionale di riforma 2023 e il programma di convergenza 2023, in linea con l'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1466/97. I due programmi sono stati valutati congiuntamente per tener conto delle correlazioni. In conformità dell'articolo 27 del regolamento (UE) 2021/241, il programma nazionale di riforma 2023 rispecchia anche la relazione semestrale della Polonia in merito ai progressi compiuti nella realizzazione del piano per la ripresa e la resilienza.
- (11) Il 24 maggio 2023 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese 2023 relativa alla Polonia¹⁰, nella quale valuta i progressi compiuti dalla Polonia nel dar seguito alle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio tra il 2019 e il 2022 e fa il punto dell'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza. Sulla scorta di questa 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, conseguire gli obiettivi principali dell'UE in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

⁹ Decisione di esecuzione del Consiglio, del 17 luglio 2022, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Polonia (ST 9728/22; ST 9728/22 ADD 1).

¹⁰ SWD(2023) 621 final.

- (12) Sulla base dei dati convalidati da Eurostat¹¹, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche della Polonia è aumentato dall'1,8 % del PIL nel 2021 al 3,7 % nel 2022, mentre il debito delle amministrazioni pubbliche è sceso dal 53,6 % del PIL alla fine del 2021 al 49,1 % alla fine del 2022. Il 24 maggio 2023 la Commissione ha pubblicato una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, TFUE¹²; La relazione esamina la situazione di bilancio della Polonia, poiché nel 2022 il disavanzo delle amministrazioni pubbliche ha superato il valore di riferimento del 3 % del prodotto interno lordo (PIL) previsto dal trattato. Tale relazione ha concluso che il criterio del disavanzo non era soddisfatto. In linea con la sua comunicazione dell'8 marzo 2023¹³, la Commissione non ha proposto di avviare nuove procedure per i disavanzi eccessivi nella primavera del 2023; ha invece dichiarato che proporrà al Consiglio di avviare, nella primavera del 2024, procedure per i disavanzi eccessivi basate sul disavanzo in base ai dati di consuntivo per il 2023. La Polonia dovrebbe tenerne conto nell'esecuzione del bilancio 2023 e nella preparazione del bilancio per il 2024.
- (13) Il saldo delle amministrazioni pubbliche ha inoltre subito gli effetti delle misure di politica di bilancio adottate per attenuare l'impatto economico e sociale dell'aumento dei prezzi dell'energia. Nel 2022 hanno determinato una diminuzione delle entrate provvedimenti quali aliquote IVA e accise sull'energia e sui combustibili ridotte; a incrementare la spesa sono state invece misure quali sovvenzioni in contanti e un massimale sui prezzi dell'energia elettrica per le famiglie e sovvenzioni per i costi del gas alle imprese. La Commissione stima il costo di bilancio netto di queste misure all'1,9 % del PIL nel 2022. Il saldo delle amministrazioni pubbliche ha risentito anche del costo di bilancio della protezione temporanea agli sfollati provenienti dall'Ucraina, stimato allo 0,5 % del PIL nel 2022. Allo stesso tempo, il costo stimato delle misure temporanee di emergenza connesse alla pandemia di COVID-19 è sceso allo 0,7 % del PIL nel 2022, rispetto al 2,4 % del 2021.
- (14) Il 18 giugno 2021 il Consiglio ha raccomandato che nel 2022 la Polonia¹⁴ persegua un orientamento di bilancio a sostegno della ripresa, anche grazie all'impulso impresso dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, e preservi gli investimenti finanziati a livello nazionale.
- (15) Secondo le stime della Commissione, nel 2022 l'orientamento della politica di bilancio¹⁵ è stato favorevole, pari a – 3,0 % del PIL, come raccomandato dal Consiglio. Come raccomandato dal Consiglio, la Polonia ha continuato a sostenere la ripresa avvalendosi del dispositivo per la ripresa e la resilienza per finanziare investimenti. La spesa finanziata mediante le sovvenzioni del dispositivo e altri fondi dell'UE è stata pari all'1,0 % del PIL nel 2022 (1,3 % nel 2021). Gli investimenti finanziati a livello nazionale hanno apportato un contributo espansivo di 0,2 punti

¹¹ Eurostat, Euroindicatori 47/2023 del 21.4.2023.

¹² COM(2023) 631 final del 24.5.2023.

¹³ COM(2023) 141 final dell'8.3.2023.

¹⁴ Raccomandazione del Consiglio, del 18 giugno 2021, che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2021 della Polonia (GU C 304 del 29.7.2021, pag. 98).

¹⁵ L'orientamento di bilancio è misurato come la variazione, rispetto alla crescita potenziale a medio termine, della spesa primaria (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate), escluse le misure temporanee di emergenza connesse alla crisi della COVID-19, ma compresa la spesa finanziata dal sostegno non rimborsabile (sovvenzioni) del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE. Per maggiori dettagli cfr. il riquadro 1 nelle tabelle statistiche di bilancio.

percentuali all'orientamento della politica di bilancio¹⁶. La Polonia ha pertanto preservato gli investimenti finanziati a livello nazionale, come raccomandato dal Consiglio. Allo stesso tempo la crescita della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale (al netto delle nuove misure sul lato delle entrate) ha fornito un contributo espansivo di 2,3 punti percentuali all'orientamento della politica di bilancio. Questo significativo contributo espansivo comprendeva gli effetti supplementari delle misure volte ad attenuare l'impatto economico e sociale dell'aumento dei prezzi dell'energia (supplemento di costo di bilancio netto pari all'1,9 % del PIL), e i costi per offrire protezione temporanea agli sfollati provenienti dall'Ucraina (0,5 % del PIL). La Polonia ha pertanto tenuto sufficientemente sotto controllo la crescita della spesa corrente finanziata a livello nazionale.

- (16) Lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio del programma di convergenza è realistico per il 2023 e per gli anni successivi. Il governo prevede una crescita del PIL reale dello 0,9 % nel 2023 e del 2,8 % nel 2024. A titolo di confronto, le previsioni di primavera 2023 della Commissione prospettano una crescita del PIL reale leggermente inferiore, pari allo 0,7 % nel 2023 e al 2,7 % nel 2024, principalmente a causa di un minore contributo previsto della domanda interna.
- (17) Nel programma di convergenza 2023, il governo prevede che il disavanzo delle amministrazioni pubbliche salirà al 4,7 % del PIL nel 2023. L'aumento nel 2023 riflette principalmente l'aumento della spesa per la difesa, la sanità, le retribuzioni del settore pubblico e l'indicizzazione delle pensioni, mentre i costi delle misure volte ad attenuare l'impatto economico e sociale dell'aumento dei prezzi dell'energia dovrebbero rimanere elevati. Secondo il programma, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe aumentare passando dal 49,1 % alla fine del 2022 al 50,5 % alla fine del 2023. Le previsioni di primavera 2023 della Commissione prospettano un disavanzo pubblico del 5,0 % del PIL per il 2023, che è superiore al disavanzo previsto nel programma di convergenza, principalmente a causa di misure che forniscono aiuti straordinari agli agricoltori e che non erano ancora specificate nel programma. Le previsioni di primavera 2023 della Commissione prospettano un rapporto debito pubblico/PIL analogo, pari al 50,5 % alla fine del 2023.
- (18) Stando alle previsioni il saldo delle amministrazioni pubbliche nel 2023 continuerà a risentire delle misure adottate per attenuare l'impatto economico e sociale dell'aumento dei prezzi dell'energia. Si tratta principalmente di nuove misure, come regimi di blocco dei prezzi per l'energia elettrica e il gas e sovvenzioni ai produttori di energia e alle industrie ad alta intensità energetica. Il costo di queste misure è parzialmente compensato dalle imposte sui proventi straordinari dei fornitori di energia, in particolare i prelievi sui produttori di gas ed energia elettrica. Tenendo conto di queste entrate, nelle previsioni di primavera 2023 la Commissione stima il costo di bilancio netto delle misure di sostegno all'1,7 % del PIL nel 2023¹⁷. Per la maggior parte le misure del 2023 non sembrano mirate alle famiglie o imprese più vulnerabili, né preservano appieno il segnale di prezzo necessario per ridurre la domanda di energia e accrescere l'efficienza energetica. Di conseguenza nelle previsioni di primavera 2023

¹⁶ Le altre spese in conto capitale finanziate a livello nazionale hanno fornito un contributo espansivo di 0,8 punti percentuali di PIL, che deriva in larga misura dal sostegno pubblico alle istituzioni finanziarie.

¹⁷ La cifra rappresenta il livello del costo annuale di bilancio delle misure, comprese le entrate e le spese correnti e, se del caso, le misure di spesa in conto capitale.

la Commissione stima allo 0,2 % del PIL nel 2023 (rispetto allo 0,1 % del PIL nel 2022) l'importo delle misure di sostegno mirate di cui tenere conto nella valutazione della conformità alla raccomandazione di bilancio per il 2023. Secondo le proiezioni il costo di bilancio della protezione temporanea agli sfollati provenienti dall'Ucraina diminuirà di 0,2 punti percentuali del PIL rispetto al 2022. Infine si prevede che il saldo delle amministrazioni pubbliche 2023 trarrà beneficio dall'eliminazione graduale delle misure temporanee di emergenza connesse alla COVID-19, corrispondenti allo 0,7 % del PIL.

- (19) Il 12 luglio 2022 il Consiglio ha raccomandato¹⁸ alla Polonia di adottare provvedimenti per garantire nel 2023 che la crescita della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale sia in linea con un orientamento della politica complessivamente neutro¹⁹, tenendo conto del costante sostegno temporaneo e mirato alle famiglie e alle imprese più esposte agli aumenti dei prezzi dell'energia, nonché alle persone in fuga dall'Ucraina. La Polonia dovrebbe 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 per la ripresa e la resilienza e di altri fondi dell'Unione.
- (20) Le previsioni di primavera 2023 della Commissione prospettano per il 2023 un orientamento espansivo della politica di bilancio (- 0,8 % del PIL), in un contesto di inflazione elevata, a seguito di un orientamento sempre espansivo nel 2022 (- 3,0 % del PIL). Si prevede inoltre che nel 2023 la crescita della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate) apporterà all'orientamento della politica di bilancio un contributo espansivo dello 0,8 % del PIL. Ciò comprende l'aumento del costo delle misure di sostegno mirate per le famiglie e imprese più esposte agli aumenti dei prezzi dell'energia pari allo 0,1 % del PIL. Vi rientrano anche i minori costi per offrire protezione temporanea agli sfollati provenienti dall'Ucraina (pari allo 0,2 % del PIL). Il contributo espansivo della spesa primaria corrente netta finanziata a livello nazionale non è pertanto dovuto al sostegno mirato alle famiglie e imprese più esposte agli aumenti dei prezzi dell'energia e alle persone in fuga dall'Ucraina. La crescita espansiva della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale è trainata da misure energetiche non mirate, da un aumento della spesa per la difesa e la sanità nonché da aumenti permanenti delle retribuzioni e delle prestazioni sociali nel settore pubblico. In sintesi, la crescita prevista della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale non è in linea con la raccomandazione del Consiglio. Secondo le proiezioni la spesa finanziata con le sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE ammonterà all'1,8 % del PIL nel 2023, mentre gli investimenti finanziati a livello nazionale apporteranno all'orientamento della politica di bilancio un contributo restrittivo di 0,2 punti percentuali²⁰. Pertanto la Polonia prevede di finanziare ulteriori

¹⁸ 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*).

¹⁹ Secondo le previsioni di primavera 2023 della Commissione, la crescita del prodotto potenziale a medio termine (media su 10 anni) della Polonia, utilizzata per misurare l'orientamento della politica di bilancio, è stimata al 15,5 % in termini nominali.

²⁰ Secondo le proiezioni l'altra spesa in conto capitale finanziata a livello nazionale fornirà un contributo restrittivo di 0,6 punti percentuali di PIL, che riflette l'effetto del ritiro del sostegno pubblico alle istituzioni finanziarie nel 2022.

investimenti attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE e, stando alle proiezioni, non preserverà gli investimenti finanziati a livello nazionale. Prevede di finanziare investimenti pubblici per la transizione verde e digitale e per la sicurezza energetica, in settori quali l'efficienza energetica degli edifici, l'energia eolica *onshore* e *offshore*, lo stoccaggio dell'energia, la modernizzazione delle reti, la produzione di idrogeno e la mobilità sostenibile, che sono finanziati dal dispositivo per la ripresa e la resilienza e da altri fondi dell'UE.

- (21) Secondo il programma di convergenza, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche scenderà al 3,4 % del PIL nel 2024. Il calo del 2024 riflette principalmente il ritiro delle misure di sostegno connesse alla crisi energetica. Il programma prevede che il rapporto debito pubblico/PIL salga al 52,4 % alla fine del 2024. Sulla base delle misure politiche note alla data limite delle previsioni, le previsioni di primavera 2023 della Commissione prospettano un disavanzo pubblico del 3,7 % del PIL per il 2024, che è superiore al disavanzo previsto nel programma, principalmente a causa di misure non ancora specificate nel programma. Le previsioni di primavera 2023 della Commissione prospettano un rapporto debito pubblico/PIL analogo, pari al 53,0 % alla fine del 2024.
- (22) Il programma di convergenza prevede l'eliminazione graduale della maggior parte delle misure di sostegno connesse all'energia nel 2024. La Commissione ipotizza attualmente un costo netto delle misure di sostegno connesse all'energia pari allo 0,3 % del PIL nel 2024. Ciò si basa sul presupposto che non si registrino nuovi aumenti dei prezzi dell'energia. La maggior parte delle misure connesse all'energia che si prevede di mantenere nel 2024 non sembra essere mirata a famiglie o imprese vulnerabili né preserva appieno il segnale di prezzo necessario per ridurre la domanda di energia e accrescere l'efficienza energetica.
- (23) Il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio richiede un miglioramento annuo del saldo strutturale di bilancio per conseguire l'obiettivo a medio termine, avendo lo 0,5 % del PIL come parametro di riferimento²¹. Alla luce delle considerazioni relative alla sostenibilità di bilancio²² e della necessità di ridurre il disavanzo al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL, sarebbe opportuno migliorare il saldo strutturale di almeno lo 0,5 % del PIL per il 2024. A tal fine la crescita della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale²³ nel 2024 non dovrebbe superare il 7,8 %, come indicato nella presente raccomandazione. Allo stesso tempo è opportuno eliminare gradualmente le restanti misure di sostegno connesse all'energia (attualmente stimate dalla Commissione all'1,7 % del PIL nel 2023), in funzione degli sviluppi del mercato dell'energia e partendo da quelle meno mirate, e usare i relativi risparmi per ridurre il disavanzo pubblico. Secondo le stime della Commissione, ciò

²¹ Cfr. l'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, che impone anche un aggiustamento superiore allo 0,5 % del PIL per gli Stati membri con un debito pubblico superiore al 60 % del PIL o che presentano rischi più considerevoli in termini di sostenibilità del debito.

²² Secondo le stime della Commissione, per conseguire una riduzione plausibile del debito o per mantenere il debito pubblico a livelli prudenti a medio termine la Polonia avrà bisogno di un aumento medio annuo del saldo primario strutturale in percentuale del PIL di 0,4 punti percentuali. Tale stima si basa sulle previsioni d'autunno 2022 della Commissione. Il punto di partenza era la previsione del disavanzo e del debito pubblico per il 2024, che ipotizzava nello stesso anno la revoca delle misure di sostegno connesse all'energia.

²³ Si definisce spesa primaria netta la spesa finanziata a livello nazionale al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate, ad esclusione della spesa per interessi e della spesa ciclica per la disoccupazione.

determinerebbe una crescita della spesa primaria netta inferiore alla crescita massima raccomandata per il 2024. Inoltre, secondo le previsioni di primavera 2023 della Commissione, la crescita della spesa primaria corrente netta finanziata a livello nazionale nel 2023 non è in linea con la raccomandazione del Consiglio. Se ciò fosse confermato, sarebbe opportuno ridurre la crescita della spesa primaria netta nel 2024.

- (24) Nell'ipotesi di politiche invariate, le previsioni di primavera 2023 della Commissione prospettano una crescita della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale pari al 5,6 % nel 2024, ossia al di sotto del tasso di crescita raccomandato. L'aggiustamento prospettato nelle previsioni della Commissione è leggermente inferiore ai risparmi derivanti dalla completa eliminazione delle misure di sostegno connesse all'energia, in quanto si prevede che alcune di tali misure rimarranno in vigore nel 2024.
- (25) Il programma prevede che gli investimenti pubblici rimarranno stabili al 4,2 % del PIL nel 2024, mantenendo un livello analogo a quello del 2023. Il programma fa riferimento a riforme e investimenti da cui si attende un contributo alla sostenibilità di bilancio e a una crescita sostenibile e inclusiva. Sono comprese riforme del quadro di bilancio, che fanno anche parte del piano per la ripresa e la resilienza.
- (26) Il programma di convergenza delinea un percorso di bilancio a medio termine fino al 2026. Secondo il programma, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche scenderà al 2,9 % del PIL nel 2025 e si attesterà su tale livello anche nel 2026. Di conseguenza secondo le previsioni scenderà al di sotto del 3 % del PIL nel 2025. In base al programma, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe aumentare passando dal 52,4 % alla fine del 2024 al 55,4 % entro la fine del 2026.
- (27) Vi è ancora ampio margine per aumentare l'efficienza della spesa pubblica per le prestazioni sociali, le quali continuano perlopiù a non essere mirate né subordinate ad alcuna condizione di reddito a livello familiare. Gran parte della spesa pubblica è assorbita dalle famiglie con un reddito elevato, dato che il 20 % più ricco della popolazione polacca riceve la stessa quota di fondi pubblici del 20 % più povero. Un migliore orientamento delle prestazioni permetterebbe di utilizzare in modo più efficace le risorse pubbliche nella lotta alla povertà e per fornire sostegno alle persone più bisognose.
- (28) Il rapido invecchiamento della popolazione comporta problemi per il sistema pensionistico polacco. L'attuale sistema pensionistico non prevede alcun aumento dell'età pensionabile, nonostante l'aumento costante della speranza di vita e l'allungamento della vita in pensione. L'attuale regime pensionistico a contribuzione definita rende il sistema finanziariamente equilibrato, ma determinerebbe una brusca diminuzione delle prestazioni pensionistiche future rispetto all'ultima retribuzione. Ciò significherebbe che gran parte dei pensionati sarebbe a rischio di povertà. Dall'analisi della Commissione emerge che, semplicemente per mantenere le prestazioni al livello attuale, la Polonia dovrebbe destinarvi un ulteriore 6,7 % del suo PIL entro il 2070. I recenti cambiamenti nel sistema pensionistico generale e i costosi regimi pensionistici speciali hanno reso più generosi i pagamenti pensionistici a favore degli attuali pensionati. Ciò ha ridotto gli incentivi a lavorare anche dopo il raggiungimento dell'età pensionabile, che è relativamente bassa, essendo fissata a 60 anni per le donne e a 65 anni per gli uomini, e ha aumentato le pressioni sulla spesa legate all'invecchiamento della popolazione.
- (29) Conformemente all'articolo 19, paragrafo 3, lettera b), e all'allegato V, criterio 2.2, del regolamento (UE) 2021/241, il piano per la ripresa e la resilienza comprende un'ampia gamma di riforme e investimenti che si rafforzano reciprocamente, da attuare entro il

2026. A causa della sua adozione tardiva nel giugno 2022, l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza della Polonia ha subito notevoli ritardi. Rafforzare l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura e rettificare la situazione dei giudici interessati dalle decisioni della sezione disciplinare della Corte suprema nei casi disciplinari e riguardanti l'immunità giudiziaria costituiscono un presupposto affinché la Commissione possa erogare qualsiasi pagamento al paese e garantire la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, consentendo un'attuazione rapida e costante del piano. La Polonia ha iniziato ad attuare misure chiave del piano per la ripresa e la resilienza, tra cui riforme nei settori del quadro di bilancio, dell'assistenza sanitaria, della transizione digitale, dell'efficienza energetica e del mercato del lavoro. Sebbene la Polonia non abbia presentato ufficialmente alcun addendum al piano né un capitolo dedicato al piano REPowerEU, sono in corso discussioni con la Commissione. Conformemente all'articolo 14, paragrafo 6, del regolamento (UE) 2021/241, il 31 marzo 2023 la Polonia ha manifestato l'intenzione di chiedere un sostegno aggiuntivo sotto forma di un prestito di 23 miliardi di EUR nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza. La rapida inclusione del nuovo capitolo dedicato a REPowerEU nel piano per la ripresa e la resilienza consentirà di finanziare ulteriori riforme e investimenti a sostegno degli obiettivi strategici della Polonia in materia di energia e transizione verde. Il coinvolgimento sistematico ed effettivo delle autorità locali e regionali, delle parti sociali e di altri portatori di interessi pertinenti, nonché la qualità complessiva del dialogo sociale rimangono importanti per l'attuazione efficace del piano per la ripresa e la resilienza e di altre politiche economiche e occupazionali che vanno al di là del piano, e per assicurare un'ampia titolarità dell'agenda politica generale.

- (30) Nel 2022 la Commissione ha approvato tutti i documenti di programmazione della politica di coesione della Polonia. Procedere alla rapida attuazione dei programmi della politica di coesione in complementarità e sinergia con il piano per la ripresa e la resilienza, compreso il capitolo dedicato a REPowerEU, è fondamentale per realizzare la transizione verde e digitale, accrescere la resilienza economica e sociale e conseguire uno sviluppo territoriale equilibrato in Polonia.
- (31) Oltre alle sfide economiche e sociali affrontate dal piano per la ripresa e la resilienza, la Polonia si trova di fronte a una serie di ulteriori sfide connesse alle condizioni di investimento, alla politica energetica e alla transizione verde.
- (32) L'indipendenza, l'efficienza e la qualità del sistema giudiziario sono essenziali per garantire un contesto imprenditoriale stabile e prevedibile e condizioni di investimento favorevoli, che svolgono un ruolo importante nel conseguimento di una crescita economica sostenibile nel medio e lungo periodo. Le condizioni di investimento in Polonia continuano a essere pregiudicate da gravi preoccupazioni relative allo Stato di diritto, compresa l'indipendenza della magistratura, come sottolineato in varie sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo. Inoltre, il 15 febbraio 2023 la Commissione ha deferito la Polonia alla Corte di giustizia per violazioni del diritto dell'UE da parte della Corte costituzionale polacca e della sua giurisprudenza, che mettono in discussione in particolare il primato del diritto dell'Unione.
- (33) Il mix energetico polacco è fortemente dominato dai combustibili fossili e nel 2021 il carbone ne costituiva il 60 % e le fonti energetiche rinnovabili solo il 13 %. La Polonia non importa più dalla Russia gas naturale dall'aprile 2022 e petrolio dal febbraio 2023. L'impatto sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico del paese è stato attenuato dagli sforzi di diversificazione compiuti negli ultimi anni. La Polonia

porta avanti la decarbonizzazione a un ritmo notevolmente inferiore rispetto ad altri Stati membri dell'UE. Vi è ancora ampio margine per affrontare gli ostacoli normativi e amministrativi che impediscono di accelerare la diffusione delle fonti energetiche rinnovabili. Aumentare la produzione di energia da fonti rinnovabili è fondamentale per decarbonizzare l'economia e conseguire la neutralità climatica. Per mettere a frutto il potenziale delle fonti rinnovabili, la Polonia deve migliorare le proprie reti interne di trasmissione e distribuzione e di stoccaggio dell'energia e riformare il proprio contesto normativo. Il paese dovrebbe attuare in particolare misure volte a rimuovere gli ostacoli al processo di autorizzazione delle fonti energetiche rinnovabili, che dovrebbero concentrarsi sui seguenti aspetti: i) accelerare l'inclusione delle fonti energetiche rinnovabili nei piani territoriali; ii) creare zone di riferimento per le energie rinnovabili; iii) modificare le norme in materia di autorizzazioni di connessione alla rete; e iv) modernizzare le reti di distribuzione obsolete e inefficienti. Sono necessarie ulteriori riforme per: i) consentire all'industria di fruire dell'energia pulita mediante contratti a lungo termine per l'offerta e la domanda di energia, come gli accordi di compravendita di energia elettrica; ii) eliminare le restrizioni nei confronti delle comunità energetiche; e iii) promuovere la diffusione delle fonti energetiche rinnovabili nel settore del teleriscaldamento.

- (34) Nel periodo tra l'agosto 2022 e il marzo 2023 il consumo di gas naturale della Polonia è diminuito del 13 % rispetto al consumo medio di gas registrato per lo stesso periodo nei cinque anni precedenti, attestandosi leggermente al di sotto dell'obiettivo di riduzione del 15 %. La Polonia è incoraggiata a intensificare gli sforzi volti a ridurre temporaneamente la domanda di gas fino al 31 marzo 2024²⁴. Malgrado l'adozione di una serie di misure tese a contenere la domanda di energia, sono necessari ulteriori sforzi per migliorare l'efficienza energetica, in particolare per quanto riguarda gli edifici residenziali e i sistemi di teleriscaldamento. Nel 2021 il consumo di energia finale in Polonia è stato di 75,2 Mtep ed è aumentato nel corso dell'ultimo decennio. Più della metà del fabbisogno energetico degli edifici residenziali per il riscaldamento è attualmente soddisfatta dal carbone, mediante l'uso diretto o indiretto nel teleriscaldamento. Gli edifici residenziali rimangono tuttavia in gran parte inefficienti sotto il profilo energetico e ciò fa sì che vi sia un maggiore fabbisogno di investimenti rispetto ad altri paesi dell'UE. Il settore del teleriscaldamento richiede inoltre riforme mirate e maggiori investimenti per accelerarne la decarbonizzazione, aumentarne l'efficienza e garantirne la sostenibilità finanziaria a lungo termine.
- (35) Tra il 2005 e il 2021 le emissioni di gas a effetto serra prodotte dai trasporti interni in Polonia, ad eccezione del trasporto aereo, sono aumentate dell'88,3 %, in netto contrasto con la diminuzione media del 7,5 % registrata nell'UE. Anche con le misure aggiuntive incluse nel piano per l'energia e il clima della Polonia, si prevede che entro il 2030 le emissioni di gas a effetto serra provenienti da questo settore saranno ancora del 56 % superiori rispetto al 2005. Sulla base delle riforme e degli investimenti previsti dal piano per la ripresa e la resilienza della Polonia, è necessario adoperarsi ulteriormente per promuovere modi di trasporto pubblico sostenibili. L'elettrificazione dei trasporti interni deve andare di pari passo con la decarbonizzazione della fornitura di energia elettrica in modo da ridurre efficacemente le emissioni settoriali.
- (36) La carenza di manodopera e di competenze nei settori e nelle professioni fondamentali per la transizione verde, compresi la produzione, la diffusione e il mantenimento delle

²⁴

Regolamento (UE) 2022/1369 del Consiglio. Regolamento (UE) 2023/706 del Consiglio.

tecnologie a zero emissioni nette, sta creando strozzature nella transizione a un'economia a zero emissioni nette. Sistemi di istruzione e formazione di qualità elevata che rispondano alle mutevoli esigenze del mercato del lavoro e misure mirate per la riqualificazione e il miglioramento delle competenze sono cruciali per ridurre le carenze di competenze e promuovere l'inclusione lavorativa e la riallocazione della forza lavoro. Per sbloccare il potenziale inutilizzato dell'offerta di lavoro, tali misure devono essere accessibili, in particolare per le persone e nei settori e nelle regioni maggiormente interessati dalla transizione verde. Nel contesto della transizione verde in Polonia si è registrato negli ultimi anni un aumento della carenza di manodopera in settori chiave, dovuto anche alla mancanza di competenze pertinenti, che sta creando strozzature nella transizione a un'economia a zero emissioni nette. Nel 2022 la carenza di manodopera è stata segnalata come un fattore che ha limitato la produzione nell'industria (63,4 % delle imprese) e nell'edilizia (74,6 % delle imprese).

- (37) Alla luce della valutazione della Commissione, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza 2023 e il suo parere²⁵ trova riscontro nella raccomandazione di cui al punto 1,

RACCOMANDA alla Polonia di prendere provvedimenti nel 2023 e nel 2024 al fine di:

1. eliminare gradualmente entro la fine del 2023 le misure di sostegno connesse all'energia attualmente in vigore e utilizzare i risparmi che ne deriveranno per ridurre il disavanzo pubblico; qualora nuovi aumenti dei prezzi dell'energia dovessero richiedere misure di sostegno, provvedere a che queste mirino a tutelare le famiglie e le imprese vulnerabili, siano sostenibili in termini di bilancio e preservino gli incentivi al risparmio energetico;

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 nel 2024;

preservare gli investimenti pubblici finanziati a livello nazionale e provvedere all'assorbimento efficace delle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di altri fondi dell'UE, in particolare per promuovere la transizione verde e digitale;

per il periodo successivo al 2024, continuare a perseguire una strategia di bilancio a medio termine di risanamento graduale e sostenibile, combinata con investimenti e riforme atti ad aumentare la crescita sostenibile, al fine di conseguire una posizione di bilancio prudente a medio termine;

migliorare l'efficienza della spesa pubblica, anche rendendo più mirate le prestazioni sociali; garantire l'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche future e la sostenibilità del sistema pensionistico adottando misure volte a innalzare l'età pensionabile effettiva e riformando i regimi pensionistici preferenziali;
2. conseguire al più presto i traguardi e gli obiettivi necessari per quanto riguarda la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, così da consentire un'attuazione rapida e costante del piano per la ripresa e la resilienza; perfezionare celermente il capitolo dedicato a REPowerEU al fine di avviarne rapidamente l'attuazione; procedere alla

²⁵ A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, e dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

rapida attuazione dei programmi della politica di coesione, in stretta complementarità e sinergia con il piano per la ripresa e la resilienza;

3. promuovere un contesto favorevole agli investimenti, anche salvaguardando l'indipendenza della magistratura;
4. accelerare il progressivo abbandono dei combustibili fossili e la diffusione delle energie rinnovabili; riformare il quadro giuridico relativo alle autorizzazioni di connessione alla rete e alle fonti energetiche rinnovabili, anche per quanto riguarda le comunità energetiche, il biometano e l'idrogeno rinnovabile; attuare misure volte a promuovere il risparmio energetico e la riduzione della domanda di gas; aumentare gli investimenti nell'efficienza energetica degli edifici e decarbonizzare la fornitura di calore nel teleriscaldamento per far fronte alla povertà energetica; promuovere ulteriormente modi di trasporto pubblico sostenibili; intensificare le iniziative a livello politico volte all'offerta e all'acquisizione delle competenze necessarie per la transizione verde, compresa la ristrutturazione degli edifici.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*