



Bruxelles, 22.5.2017  
COM(2017) 520 final

Raccomandazione di

**RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

**sul programma nazionale di riforma 2017 della Polonia**

**e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2017 della Polonia**

Raccomandazione di

## **RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

### **sul programma nazionale di riforma 2017 della Polonia**

**e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2017 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 economiche<sup>1</sup>, in particolare l'articolo 9, paragrafo 2,

vista la raccomandazione della Commissione europea<sup>2</sup>,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo<sup>3</sup>,

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 16 novembre 2016 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita<sup>4</sup>, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2017. Il Consiglio europeo del 9 e 10 marzo 2017 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 16 novembre 2016 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta<sup>5</sup>, in cui la Polonia non è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito.

---

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

<sup>2</sup> COM(2017) 520 final.

<sup>3</sup> P8\_TA(2017)0038, P8\_TA(2017)0039 e P8\_TA(2017)0040.

<sup>4</sup> COM(2016) 725 final.

<sup>5</sup> COM(2016) 728 final.

- (2) Il 22 febbraio 2017 è stata pubblicata la relazione per paese relativa alla Polonia 2017<sup>6</sup>, nella quale sono stati valutati i progressi compiuti dalla Polonia nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 12 luglio 2016, il seguito dato alle raccomandazioni adottate negli anni precedenti, nonché i progressi compiuti dalla Polonia verso il conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020.
- (3) Il 28 aprile 2017 la Polonia ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2017 e il suo programma di convergenza 2017. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente per tener conto delle loro correlazioni.
- (4) I programmi degli Stati membri per i Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) per il periodo 2014-2020 hanno tenuto conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. Come previsto dalla legislazione che disciplina i fondi SIE<sup>7</sup>, ove necessario per sostenere l'attuazione delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese, la Commissione può chiedere a uno Stato membro di rivedere e modificare i suoi programmi a titolo dei fondi SIE. La Commissione ha fornito ulteriori orientamenti sull'applicazione di tali norme<sup>8</sup>.
- (5) La Polonia è attualmente sottoposta al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita. Nel suo programma di convergenza 2017 il governo prevede un graduale miglioramento del saldo nominale da un disavanzo del 2,4% del PIL nel 2016 all'1,2% del PIL nel 2020. L'obiettivo di bilancio a medio termine, un disavanzo dell'1% del PIL in termini strutturali, probabilmente non verrà raggiunto entro il 2020, ossia nel periodo di riferimento del programma. Secondo il programma di convergenza, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe aumentare, passando dal 54,4% del PIL nel 2016 al 55,3% del PIL nel 2017, per poi scendere al 52,1% entro il 2020. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano queste proiezioni di bilancio è favorevole.
- (6) Il 12 luglio 2016, per il 2017, il Consiglio ha raccomandato alla Polonia di conseguire un aggiustamento annuo di bilancio verso l'obiettivo di bilancio a medio termine pari allo 0,5% del PIL. Secondo le previsioni della primavera 2017 della Commissione sussiste il rischio di un certo scostamento da tale requisito nel 2017.
- (7) Nel 2018, considerata la sua situazione di bilancio, la Polonia dovrebbe proseguire sul percorso di aggiustamento verso il conseguimento dell'obiettivo di bilancio a medio termine, ossia un disavanzo strutturale dell'1% del PIL. Secondo la matrice di aggiustamento concordata nell'ambito del patto di stabilità e crescita, tale aggiustamento si traduce nell'obbligo di avere un tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta<sup>9</sup> non superiore al 3,7% nel 2018, il che

---

<sup>6</sup> SWD(2017) 86 final.

<sup>7</sup> Articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

<sup>8</sup> COM(2014) 494 final.

<sup>9</sup> La spesa pubblica netta è costituita dalla spesa pubblica totale meno la spesa per interessi, la spesa relativa a programmi dell'Unione interamente finanziati con fondi dell'Unione e le modifiche non discrezionali della spesa per le indennità di disoccupazione. La formazione lorda di capitale fisso finanziata con risorse nazionali è spalmata su un periodo di quattro anni. Le misure discrezionali in

corrisponderebbe a un aggiustamento strutturale dello 0,5% del PIL. Nell'ipotesi di politiche invariate, sussiste il rischio di un notevole scostamento da tale requisito nel 2018. In generale, il Consiglio ritiene che la Polonia debba tenersi pronta ad adottare ulteriori misure nel 2017 e che nel 2018 saranno necessarie ulteriori misure per rispettare le disposizioni del patto di stabilità e crescita. Tuttavia, come previsto dal regolamento (CE) n. 1466/97, la valutazione dei piani di bilancio e dei risultati dovrebbe tener conto del saldo di bilancio dello Stato membro alla luce delle condizioni congiunturali. Come ricordato nella comunicazione della Commissione che accompagna le raccomandazioni specifiche per paese, la valutazione dei risultati di bilancio del 2018 dovrà tenere debitamente conto dell'obiettivo di conseguire un orientamento della politica di bilancio che contribuisca sia a rafforzare la ripresa in atto sia a garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche polacche. In tale contesto, la Commissione intende avvalersi del margine di discrezionalità applicabile alla luce della situazione congiunturale della Polonia.

- (8) La relazione per paese 2017 constata che sono stati compiuti alcuni progressi nel migliorare la riscossione delle imposte, in quanto la Polonia ha avviato una serie di riforme volte a rendere più rigoroso il sistema fiscale. Dovrebbero essere monitorati attentamente tutti gli effetti di tali riforme sulla riscossione delle imposte e sui costi del rispetto degli obblighi tributari. Per contro, la Polonia non ha compiuto progressi nel limitare l'ampio ricorso ad aliquote IVA ridotte, che incidono negativamente sul gettito IVA e non rappresentano un efficace strumento di politica sociale.
- (9) In Polonia si registrano pressioni sulla spesa in vari ambiti, in particolare quelli correlati all'invecchiamento della popolazione, il che rende necessario predisporre meccanismi per valutare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica al fine di consentire la redistribuzione delle risorse. In quest'ottica, il governo ha annunciato l'intenzione di rafforzare la procedura di bilancio, in particolare per quanto riguarda il quadro di bilancio a medio termine e l'introduzione di esercizi di revisione della spesa nella procedura di bilancio. Il quadro delle finanze pubbliche non prevede un consiglio di bilancio indipendente.
- (10) La diminuzione della popolazione in età lavorativa in Polonia dovrebbe limitare il potenziale di crescita nei decenni a venire. Negli ultimi anni il mercato del lavoro polacco ha registrato una forte performance. I tassi di occupazione hanno continuato ad aumentare, ma diverse misure recentemente adottate potrebbero ridurre la partecipazione alla forza lavoro, soprattutto per quanto riguarda le donne, le persone poco qualificate e quelle più anziane. L'abbassamento, alla fine del 2017, dell'età pensionabile prevista per legge dovrebbe incentivare alcuni lavoratori anziani a uscire dalla forza lavoro. Gli incentivi a lavorare offerti dal sistema polacco di protezione sociale sono limitati. La nuova prestazione per figli a carico dovrebbe ridurre la povertà e le disuguaglianze, ma potrebbe avere anche un effetto negativo sulla partecipazione dei genitori, soprattutto delle mamme, al mercato del lavoro. L'entità dell'assegno per figli a carico e gli strumenti limitati di accertamento delle condizioni economiche controbilanciano gli incentivi al lavoro offerti da altre prestazioni sociali. Dal settembre 2016 è stato abolito l'obbligo di frequentare la scuola materna per i bambini di cinque anni, e resta tra i più bassi dell'UE il numero di bambini di età inferiore a tre anni inseriti in strutture formali di assistenza all'infanzia. Nonostante le misure adottate, la segmentazione del mercato del lavoro continua ad essere elevata, con effetti negativi sulla produttività e sull'accumulazione

---

materia di entrate o gli aumenti delle entrate obbligatori per legge sono conteggiati. Le misure *tantum*, sia per quanto riguarda le entrate che per quanto riguarda la spesa, sono compensate tra loro.

del capitale umano. Permangono ostacoli a un utilizzo più esteso dei contratti a tempo indeterminato. Il comitato di codificazione sta preparando nuovi progetti di codice del lavoro per i contratti individuali e collettivi. Si tratta di un'opportunità da cogliere per rimuovere questi ostacoli.

- (11) Negli ultimi anni l'età media effettiva di pensionamento si è innalzata, ma resta molto al di sotto dell'età pensionabile prevista per legge. L'innalzamento dell'età effettiva di pensionamento è fondamentale per la crescita economica, l'adeguatezza delle pensioni future e la sostenibilità di bilancio del sistema pensionistico. Tuttavia, la recente decisione di abbassare a 60 anni per le donne e a 65 per gli uomini l'età pensionabile prevista per legge va nella direzione opposta. Il costoso sistema di previdenza sociale speciale per gli agricoltori (KRUS) contribuisce alla scarsa mobilità dei lavoratori e alla disoccupazione sommersa nel settore agricolo.
- (12) Il sistema scolastico è notevolmente migliorato negli ultimi due decenni: le competenze di base dei quindicenni sono ben al di sopra della media UE e il paese presenta uno dei più bassi tassi di abbandono scolastico dell'Unione. Tuttavia, vi sono ancora margini di miglioramento per quanto riguarda l'acquisizione da parte degli studenti di competenze adeguate a un mercato del lavoro in rapida evoluzione. Gli imminenti cambiamenti che interesseranno l'istruzione primaria e secondaria porranno importanti sfide sul piano organizzativo e accorceranno la durata del ciclo di istruzione generale, il che potrebbe ripercuotersi negativamente sull'uguaglianza educativa. Sono state altresì annunciate ulteriori modifiche per adeguare l'istruzione e la formazione professionale alle esigenze del mercato del lavoro, ma resta da verificare se riusciranno a colmare le attuali carenze. Il governo ha avviato consultazioni sulla riforma dell'istruzione superiore per migliorare i risultati del settore e la sua pertinenza per il mercato del lavoro. In Polonia la partecipazione degli adulti all'apprendimento è insufficiente e il livello medio delle competenze di base degli adulti più anziani è basso, il che ostacola la loro occupabilità.
- (13) Le carenze in materia di pianificazione territoriale determinano l'aumento degli oneri amministrativi connessi alla necessità di ottenere licenze edilizie. I piani regolatori coprono una parte limitata del territorio polacco e sono spesso di scarsa qualità. Nelle zone in cui non è previsto un piano regolatore, le licenze edilizie sono concesse sulla base di decisioni amministrative una tantum in materia di sviluppo territoriale, che comportano rischi e incertezze per gli investitori. Il progetto di codice edilizio intende consolidare i processi di pianificazione territoriale e alleggerire gli oneri amministrativi per gli investitori. La riforma offre l'opportunità di migliorare la situazione, in funzione di quella che sarà la versione finale della legge e di come verrà applicata.
- (14) Nel 2016 l'attività di investimento è diminuita notevolmente a causa del minore utilizzo dei fondi strutturali dell'UE, conseguente alla transizione tra i periodi di programmazione e al diffondersi dell'incertezza tra gli investitori privati. Il contesto imprenditoriale è complessivamente favorevole. Tuttavia, la fiducia delle imprese è stata minata dall'aumento del numero di modifiche normative e dalla portata limitata delle consultazioni pubbliche su diverse leggi fondamentali. La certezza giuridica, la fiducia nella qualità e nella prevedibilità delle politiche e delle istituzioni a livello normativo, fiscale e in altri settori sono fattori importanti che potrebbero consentire un aumento del tasso di investimento. In tale contesto sono essenziali anche lo stato di diritto e l'indipendenza del sistema giudiziario. L'attuale minaccia sistemica allo stato di diritto genera incertezza giuridica. Dal momento che il governo intende rafforzare il suo ruolo nell'economia, sarà importante assicurare la sostenibilità

economica delle decisioni di investimento. In diversi settori persistono notevoli oneri regolamentari.

- (15) La rete stradale si è sviluppata rapidamente grazie ai finanziamenti dell'UE, ma il tasso di mortalità stradale è ancora fra i più alti dell'Unione, con conseguenti elevati costi sociali. Nonostante la disponibilità di ingenti fondi UE, la realizzazione dei progetti nel settore ferroviario continua ad essere interessata da forti strozzature. Permane inoltre la sfida di assicurare la lunga durata degli asset ferroviari, dato che manca un programma pluriennale di manutenzione delle infrastrutture ferroviarie.
- (16) In Polonia circa il 60% della capacità installata in termini di combustibili fossili ha più di 30 anni. Saranno necessari pertanto notevoli investimenti nei prossimi anni. Nel 2016 il livello di interconnessione elettrica era tra i più bassi dell'UE. Tutto ciò, insieme alle ingenti capacità da dismettere e all'aumento della domanda di energia elettrica, contribuisce a prospettare uno scenario insoddisfacente in termini di garanzia dell'adeguatezza della produzione energetica. Il conseguimento dell'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 in materia di energia rinnovabile è a rischio. In seguito al varo del terminale per il gas naturale liquefatto, in Polonia la sicurezza dell'approvvigionamento di gas è migliorata notevolmente. Il paese ha inoltre sviluppato la sua rete nazionale di trasporto e distribuzione del gas. Tuttavia, i lavori per gli interconnettori di gas di importanza regionale non sono progrediti secondo il calendario previsto.
- (17) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Polonia che ha pubblicato nella relazione per paese 2017. Ha altresì valutato il programma di convergenza e il programma nazionale di riforma, nonché il seguito dato alle raccomandazioni rivolte alla Polonia negli anni precedenti. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica della Polonia, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme offrendo un contributo a livello UE per le future decisioni nazionali.
- (18) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza e il suo parere<sup>10</sup> trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1,

RACCOMANDA che la Polonia adotti provvedimenti nel 2017 e nel 2018 al fine di:

1. perseguire la sua politica di bilancio in linea con le prescrizioni del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita, il che comporta un notevole sforzo di bilancio per il 2018. Gli interventi dovrebbero essere decisi tenendo conto della necessità di realizzare un orientamento della politica di bilancio che contribuisca sia a rafforzare la ripresa in atto sia a garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche polacche; adottare misure volte a migliorare l'efficienza della spesa pubblica e limitare il ricorso ad aliquote IVA ridotte;
2. adottare misure volte ad aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, in particolare per le donne, le persone meno qualificate e quelle più anziane, anche promuovendo l'acquisizione di competenze adeguate e rimuovendo gli ostacoli a forme di occupazione più stabili; garantire la sostenibilità e l'adeguatezza del sistema pensionistico adottando misure volte ad innalzare l'età pensionabile effettiva e avviando la riforma degli accordi previdenziali preferenziali;

---

<sup>10</sup> A norma dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

3. adottare misure volte a rimuovere gli ostacoli agli investimenti, in particolare nel settore dei trasporti.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio  
Il presidente*