



Bruxelles, 20.5.2020
COM(2020) 517 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

**sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Ungheria e che formula un parere del
Consiglio sul programma di convergenza 2020 dell'Ungheria**

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Ungheria e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2020 dell'Ungheria

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 17 dicembre 2019 la Commissione ha adottato la strategia annuale di crescita sostenibile, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2020. Essa ha tenuto debitamente conto del pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017. Il 17 dicembre 2019 la Commissione ha anche adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta, in cui l'Ungheria non è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito.
- (2) Il 26 febbraio 2020 è stata pubblicata la relazione per paese relativa all'Ungheria 2020². In tale relazione sono stati valutati i progressi compiuti dal paese nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 9 luglio 2019³, il seguito dato alle raccomandazioni adottate negli anni precedenti e i progressi verso il conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020.
- (3) L'11 marzo 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità ha ufficialmente dichiarato l'epidemia di Covid-19 una pandemia mondiale. Essa costituisce una grave emergenza

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² SWD(2020) 516 final.

³ GU C 301 del 5.9.2019, pag. 117.

di salute pubblica per i cittadini, le società e le economie. Sta mettendo a dura prova i sistemi sanitari nazionali e sta provocando l'interruzione delle catene di approvvigionamento su scala mondiale, volatilità sui mercati finanziari, shock dei consumi e ripercussioni negative in vari settori. La pandemia sta mettendo a repentaglio i posti di lavoro dei cittadini, i loro redditi e le attività delle imprese. Ha provocato un forte shock economico che sta già avendo gravi ripercussioni nell'Unione europea. Il 13 marzo 2020 la Commissione ha adottato una comunicazione⁴ che sollecita una risposta economica coordinata alla crisi, coinvolgendo tutti i soggetti a livello nazionale e dell'Unione.

- (4) Molti Stati membri hanno dichiarato lo stato di emergenza o hanno introdotto misure di emergenza. Tutte le misure di emergenza dovrebbero essere rigorosamente proporzionate, necessarie, limitate nel tempo e in linea con le norme europee e internazionali. Esse dovrebbero essere soggette al controllo democratico e a un sindacato giurisdizionale indipendente.
- (5) Il 20 marzo 2020 la Commissione ha adottato una comunicazione sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita⁵. La clausola di cui all'articolo 5, paragrafo 1, all'articolo 6, paragrafo 3, all'articolo 9, paragrafo 1, e all'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97 e all'articolo 3, paragrafo 5, e all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1467/97 facilita il coordinamento delle politiche di bilancio in tempi di grave recessione economica. Nella sua comunicazione la Commissione ha condiviso con il Consiglio il suo parere secondo cui, data la grave recessione economica che si prevede a seguito della pandemia di Covid-19, le condizioni attuali consentono l'attivazione della clausola. Il 23 marzo 2020 i ministri delle finanze degli Stati membri hanno concordato con la valutazione della Commissione. L'attivazione della clausola di salvaguardia generale consente una deviazione temporanea dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa. Nell'ambito del braccio correttivo il Consiglio può anche decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare una traiettoria di bilancio riveduta. La clausola di salvaguardia generale non sospende le procedure del patto di stabilità e crescita. Essa permette agli Stati membri di discostarsi dagli obblighi di bilancio che si applicherebbero normalmente, consentendo alla Commissione e al Consiglio di adottare le necessarie misure di coordinamento delle politiche nell'ambito del patto.
- (6) È necessario continuare ad agire per limitare e controllare la diffusione della pandemia, rafforzare la resilienza dei sistemi sanitari nazionali, attenuare le conseguenze socioeconomiche mediante misure di sostegno per le imprese e le famiglie e garantire condizioni sanitarie e di sicurezza adeguate sul luogo di lavoro al fine di riprendere l'attività economica. È opportuno che l'Unione si avvalga pienamente dei vari strumenti a sua disposizione per sostenere gli sforzi degli Stati membri in tali ambiti. Parallelamente gli Stati membri e l'Unione dovrebbero collaborare al fine di preparare le misure necessarie per tornare al normale funzionamento delle nostre società ed economie e a una crescita sostenibile, integrandovi tra l'altro la transizione verde e la trasformazione digitale e traendo dalla crisi tutti gli insegnamenti possibili.

⁴ COM(2020) 112 final.

⁵ COM(2020) 123 final.

- (7) La crisi della Covid-19 ha evidenziato la flessibilità offerta dal mercato unico per adattarsi a situazioni straordinarie. Tuttavia, al fine di garantire una transizione rapida e agevole alla fase di ripresa e la libera circolazione di beni, servizi e lavoratori, le misure eccezionali che ostacolano il normale funzionamento del mercato unico devono essere rimosse non appena non sono più indispensabili. La crisi attuale ha evidenziato la necessità di piani di preparazione alle crisi nel settore sanitario che comprendono, in particolare, migliori strategie di acquisto, catene di approvvigionamento diversificate e riserve strategiche di forniture essenziali. Si tratta di elementi fondamentali per l'elaborazione di piani più ampi di preparazione alle crisi.
- (8) Il legislatore dell'Unione ha già modificato i quadri normativi pertinenti⁶ per consentire agli Stati membri di mobilitare tutte le risorse non utilizzate dei Fondi strutturali e d'investimento europei, in modo da poter far fronte alle eccezionali conseguenze della pandemia di Covid-19. Tali modifiche consentiranno un'ulteriore flessibilità e procedure semplificate e snelle. Per allentare la pressione sui flussi di cassa, gli Stati membri possono anche beneficiare di un tasso di cofinanziamento del 100 % a carico del bilancio dell'Unione nell'esercizio contabile 2020-2021. L'Ungheria è incoraggiata a sfruttare appieno tali possibilità per aiutare le persone e i settori più colpiti.
- (9) È verosimile che le conseguenze socioeconomiche della pandemia si manifesteranno in misura diseguale nei vari territori a causa dei diversi modelli di specializzazione, in particolare nelle regioni prive di risorse essenziali o che dipendono fortemente da settori le cui attività si basano sulla relazione diretta con i consumatori. Il rischio è pertanto elevato che crescano le disuguaglianze territoriali all'interno dell'Ungheria, con un aggravamento della tendenza già osservata all'accentuarsi delle disparità tra zone urbane e zone rurali. La situazione attuale, associata al rischio di un temporaneo sfaldamento del processo di convergenza tra Stati membri, richiede risposte politiche mirate.
- (10) L'Ungheria ha presentato il programma nazionale di riforma 2020 il 5 maggio 2020 e il programma di convergenza 2020 il 4 maggio 2020. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (11) L'Ungheria è attualmente nel braccio preventivo del patto di stabilità e crescita ed è soggetta alla regola del debito.
- (12) Il 14 giugno 2019 il Consiglio ha raccomandato all'Ungheria di assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta⁷ non superi il 3,3 % nel 2019, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dell'1,0 % del PIL. La

⁶ Regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020, che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus) (GU L 99 del 31.3.2020, pag. 5) e regolamento (UE) 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2020, che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19 (GU L 130 del 24.4.2020, pag. 1).

⁷ La spesa pubblica primaria netta si compone della spesa pubblica complessiva al netto della spesa per interessi, della spesa relativa a programmi dell'Unione interamente coperta da entrate provenienti da fondi dell'Unione e delle modifiche non discrezionali della spesa per le indennità di disoccupazione. La formazione lorda di capitale fisso finanziata a livello nazionale è spalmata su un periodo di quattro anni. Rientrano nel calcolo le misure discrezionali in materia di entrate o gli aumenti delle entrate obbligatori per legge, mentre sono escluse le misure a tantum sia per quanto riguarda le entrate che per quanto riguarda la spesa.

valutazione globale della Commissione conferma una deviazione significativa dal percorso raccomandato di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2019 e nel biennio 2018-2019 nel suo complesso. Tuttavia, alla luce dell'attivazione della clausola di salvaguardia generale, non sono giustificate ulteriori misure nel quadro della procedura per deviazione significativa nei confronti dell'Ungheria.

- (13) Nel programma di convergenza 2020 il governo prevede un peggioramento del saldo nominale da un disavanzo del 2,0 % del PIL nel 2019 a un disavanzo del 3,8 % del PIL nel 2020. Secondo le previsioni il disavanzo scenderà al 2,7 % del PIL nel 2021 per raggiungere gradualmente l'1,0 % del PIL entro il 2024. Secondo il programma di convergenza 2020, il rapporto debito pubblico/PIL, dopo un calo al 66,3 % del PIL nel 2019, salirà al 72,6 % nel 2020. Le prospettive macroeconomiche e di bilancio risentono dell'elevata incertezza dovuta alla pandemia di Covid-19. Alla base delle proiezioni di bilancio vi sono rischi specifici per paese, in particolare rischi legati alla spesa superiore al previsto (in linea con tendenze del passato in relazione all'aumento della spesa a fine anno), nonché entrate potenzialmente inferiori alle previsioni, dato che le proiezioni sembrano basarsi su un aumento in parte eccessivo delle entrate.
- (14) In risposta alla pandemia di Covid-19 e nel quadro di un approccio coordinato a livello dell'Unione, l'Ungheria ha adottato misure di bilancio per aumentare la capacità di terapia intensiva del suo sistema sanitario, contenere la pandemia e fornire sostegno alle persone e ai settori che sono stati colpiti in modo particolare. Secondo il programma di convergenza 2020, tali misure di bilancio ammontano al 2,8 % del PIL nel 2020 e sono interamente finanziate mediante riallocazione della spesa nel quadro del bilancio, riserve e nuove imposte. Tra le misure figurano interventi volti a sostenere il mercato del lavoro, sgravi fiscali per le imprese e spese legate all'emergenza sanitaria. Sono state annunciate, senza essere specificate, misure supplementari a sostegno della ripresa (1,4 % del PIL) e del mercato del lavoro (0,4 % del PIL). L'Ungheria ha inoltre introdotto misure che, pur non avendo un impatto diretto sul bilancio, contribuiranno a sostenere la liquidità delle imprese, che il programma di convergenza 2020 stima all'1,5 % del PIL. Le autorità lavorano attualmente a misure aggiuntive per lo 0,3 % del PIL. Si tratta di misure che comprendono programmi di garanzia dei crediti e prestiti garantiti dallo Stato. L'impatto complessivo sul bilancio delle misure di bilancio indicate nel programma di convergenza 2020 differisce da quello indicato nelle previsioni di primavera 2020 della Commissione, perché la Commissione ha tenuto conto e valutato solo le misure sufficientemente specificate. Nel complesso le misure adottate dall'Ungheria sono in linea con gli orientamenti definiti nella comunicazione della Commissione su una risposta economica coordinata alla pandemia di Covid-19. La piena specificazione e attuazione di tutte le misure annunciate, seguite da un riorientamento delle politiche di bilancio verso il conseguimento di posizioni di bilancio a medio termine prudenti quando le condizioni economiche lo consentano, contribuiranno a preservare la sostenibilità di bilancio a medio termine.
- (15) Secondo le previsioni di primavera 2020 della Commissione a politiche invariate, il saldo delle amministrazioni pubbliche dell'Ungheria sarà pari a -5,2 % del PIL nel 2020 e a -4,0 % nel 2021. Le proiezioni indicano che il rapporto debito pubblico/PIL raggiungerà il 75,0 % del PIL nel 2020.
- (16) Il 14 giugno 2019 il Consiglio ha concluso, a norma dell'articolo 121, paragrafo 4, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che nel 2018 in Ungheria è stata rilevata una deviazione significativa dall'obiettivo di bilancio a medio termine. Alla luce della deviazione significativa riscontrata, il 14 giugno 2019 il Consiglio ha rivolto

una raccomandazione all'Ungheria invitandola ad adottare le misure necessarie per garantire che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superi il 3,3 % nel 2019 e il 4,7 % nel 2020, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dell'1,0 % e dello 0,75 % del PIL. Il 5 dicembre 2019 il Consiglio ha adottato la decisione (UE) 2019/2172⁸, che stabilisce che l'Ungheria non ha dato seguito effettivo alla sua raccomandazione del 14 giugno 2019, e ha formulato una raccomandazione riveduta. Con la raccomandazione del 5 dicembre 2019 il Consiglio ha chiesto all'Ungheria di adottare le misure necessarie a garantire che nel 2020 il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superi il 4,7 %, livello corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,75 % del PIL nel 2020. Sulla base della valutazione globale della Commissione e alla luce dell'attivazione della clausola di salvaguardia generale per il 2020, che consente una deviazione temporanea dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine, si ritiene che l'Ungheria abbia dato seguito effettivo alla raccomandazione del 5 dicembre 2019.

- (17) Il 20 maggio 2020 la Commissione ha pubblicato una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato a causa della prevista violazione da parte dell'Ungheria della soglia di disavanzo del 3 % del PIL nel 2020. Nel complesso, l'analisi suggerisce che il criterio del disavanzo definito nel trattato e nel regolamento (CE) n. 1467/1997 non è soddisfatto.
- (18) L'11 marzo 2020 il governo ha proclamato lo stato di pericolo. Il 12 marzo le frontiere sono state chiuse ai viaggiatori, fatta eccezione per i cittadini di ritorno, per i residenti dello Spazio economico europeo e per i lavoratori frontalieri. Il transito di merci ha continuato a essere autorizzato. Il 16 marzo 2020 sono state chiuse le strutture per l'infanzia, le scuole e le università ed è stato dato avvio alla didattica a distanza. Dal 17 marzo 2020 i negozi di prodotti non essenziali hanno l'obbligo di chiudere alle 15.00 e i ristoranti possono rimanere aperti solo per il servizio da asporto. Il 28 marzo 2020 è stato imposto il coprifuoco parziale, ossia le persone possono lasciare la propria zona di residenza solo per giustificato motivo e mantenendo la distanza interpersonale. Prima della pandemia di Covid-19 l'economia ungherese aveva imboccato un percorso di graduale rallentamento dopo diversi anni di crescita sostenuta. Nel 2019 il PIL reale è cresciuto del 4,9 %. Dopo lo scoppio della pandemia le misure di contenimento sono state attuate in tempi relativamente rapidi e il numero di casi ufficiali è rimasto finora limitato. Tuttavia, secondo le proiezioni la recessione mondiale colpirà le esportazioni, in particolare a causa del peso dominante dei settori altamente ciclici, quale il settore automobilistico. La stessa evoluzione è prevista per il turismo e i servizi di trasporto, colpiti dalle restrizioni di viaggio. Nel complesso, a partire dal mese di marzo è prevista una forte recessione, seguita da una graduale ripresa economica a decorrere dal secondo semestre dell'anno, nell'ipotesi di un graduale allentamento delle misure di contenimento. La disoccupazione potrebbe aumentare rapidamente in ragione della flessibilità del mercato del lavoro. L'andamento dell'economia nel 2020 dipenderà dalla durata del periodo di confinamento e dalla risposta della politica economica. Le previsioni di primavera della Commissione europea indicano un calo del 7 % del PIL reale nel 2020, seguito da una ripresa del 6 % nel 2021.
- (19) Da metà marzo il governo ha annunciato successive ondate di misure per attenuare l'impatto socioeconomico della crisi della Covid-19. La banca centrale ha adottato

⁸ GUL 329 del 19.12.2019, pag. 91.

misure per fornire liquidità al settore finanziario. Tra le altre misure volte a rafforzare la liquidità delle famiglie e delle imprese rientrano: i) la moratoria sui pagamenti fino al 31 dicembre 2020 per i prestiti e i contratti di leasing finanziario per le imprese e le famiglie e ii) l'imposizione di un massimale sui tassi di interesse sui crediti al consumo. Nell'elaborazione e nell'attuazione di queste misure occorre tener conto della resilienza del settore bancario. Ulteriori misure, destinate principalmente ai settori più colpiti dalla crisi, come il turismo e i servizi, comprendono esenzioni e sgravi fiscali temporanei, contributi agli investimenti, sviluppo delle infrastrutture, prestiti agevolati e garantiti e programmi di partecipazione al capitale. Per preservare l'occupazione, il governo ha introdotto due tipi di regimi di riduzione dell'orario lavorativo. Il regime generale, che, a determinate condizioni, copre per 3 mesi fino al 70 % della retribuzione persa, e un regime specifico, destinato agli addetti al settore della ricerca e sviluppo (R&S). Il governo ha anticipato di un trimestre la riduzione dei contributi sociali e previdenziali, già programmata, e ha annunciato un bonus una tantum sulle retribuzioni del personale sanitario. Nel complesso, sebbene le misure di bilancio siano volte a sostenere le imprese e a preservare l'occupazione, il loro ambito di applicazione e la loro copertura restano limitati rispetto alla maggior parte degli Stati membri. Inoltre, dato che secondo i piani saranno finanziate mediante riallocazione tra i capitoli di bilancio e nuove imposte, si prevede che avranno un effetto limitato dal punto di vista della stabilizzazione macroeconomica.

- (20) Per vari aspetti i risultati sul piano sanitario sono peggiori che nella maggior parte degli Stati membri, il che riflette, tra l'altro, l'elevata prevalenza di fattori di rischio nella popolazione e la limitata efficacia dell'assistenza sanitaria. La quota pubblica della spesa sanitaria in Ungheria è notevolmente inferiore alla media dell'Unione. Un numero di ungheresi superiore alla media dell'Unione non ha diritto al rimborso delle spese sanitarie ed è sempre più costretto a rivolgersi ai servizi sanitari privati. Ciò aggrava i rischi di difficoltà finanziarie per le famiglie ungheresi, il che incide sui risultati in termini di equità sociale e di salute. Sono necessari ulteriori investimenti e riforme complessive per razionalizzare l'impiego delle risorse nel sistema sanitario, ridurre le disuguaglianze in termini di accesso e migliorare la qualità dell'assistenza. I servizi di prevenzione e di assistenza sanitaria di base sono sottofinanziati e non sono ancora pienamente sfruttate le possibilità da essi offerte di migliorare la qualità, l'accessibilità e l'efficacia in termini di costi del sistema sanitario. Anche se le autorità hanno avviato interventi per colmare la notevole carenza di operatori sanitari in Ungheria, le disparità regionali nella distribuzione del personale sanitario continuano a ostacolare l'accesso all'assistenza in alcune zone e per alcuni gruppi vulnerabili, come i Rom emarginati, ma anche le persone con disabilità incontrano notevoli ostacoli. Di fronte allo shock nella domanda subito dai sistemi sanitari a causa della pandemia di Covid-19, è necessario intervenire rapidamente per affrontare queste sfide strutturali e accrescere la resilienza del sistema sanitario ungherese.
- (21) Le conseguenze socioeconomiche della pandemia possono essere significative e occorre ancora valutare l'impatto del decreto governativo del 18 marzo 2020 che consente deroghe concordate bilateralmente al codice del lavoro. Secondo le previsioni della Commissione, la disoccupazione dovrebbe salire al 7,0 % nel 2020 per poi diminuire al 6,1 % nel 2021. I settori particolarmente colpiti dalla crisi rappresentano una quota importante dell'economia ungherese; essi occupano manodopera con qualificazioni medio-basse con contratti di lavoro altamente flessibili. Fino all'inizio del 2020, grazie alla forte espansione dell'economia, il tasso di occupazione complessivo ha continuato a registrare un miglioramento, che però non è andato a beneficio di tutti i gruppi. Rispetto alla media dell'Unione resta ampio il divario

occupazionale tra i gruppi di qualifiche professionali, nonché tra uomini e donne, in quest'ultimo caso a causa, in parte, dell'offerta limitata di servizi di assistenza all'infanzia di qualità. Nonostante la riduzione, resta consistente il regime dei lavori pubblici, dimostratosi inefficace nel far accedere i partecipanti a posti di lavoro nel mercato del lavoro primario. Vi è margine per rafforzare altre politiche volte ad aiutare efficacemente i disoccupati o le persone inattive a trovare un lavoro o ad avere accesso a una formazione, in modo da renderle più mirate. La durata delle indennità di disoccupazione è la più breve nell'UE, con un massimo di tre mesi, che anche in condizioni economiche favorevoli è di gran lunga inferiore al tempo medio necessario per trovare un lavoro. In linea con i principi del pilastro europeo dei diritti sociali, i regimi e le misure di protezione sociale devono proteggere coloro che rischiano di perdere il lavoro, nonché i lavoratori autonomi e i disoccupati. I regimi di riduzione dell'orario lavorativo, in base ai quali i dipendenti ricevono un sostegno al reddito da parte dello Stato per le ore non lavorate, costituiscono uno strumento adeguato per tutelare l'occupazione. Durante la pandemia i regimi di riduzione dell'orario lavorativo sono più efficienti se la loro gestione è semplice e rapida e se non sono limitati a determinati settori o tipi di impresa.

- (22) Anche se la situazione generale di povertà dell'Ungheria era migliorata prima della crisi, la tendenza può invertirsi rapidamente durante la recessione. Le disparità di reddito sono aumentate nell'ultimo decennio, in parte a causa dell'evoluzione del sistema fiscale e previdenziale. Anche prima della pandemia di Covid-19 risultavano elevate sia la deprivazione materiale grave che la deprivazione materiale e sociale, in particolare tra le famiglie con più figli e tra i Rom. La mancanza di alloggi di edilizia sociale e l'assenza di sostegno finanziario per i locatari ostacolano la mobilità. Il reddito minimo è rimasto invariato in termini nominali dal 2012 ed è uno dei più bassi dell'UE. Secondo le previsioni la pandemia colpirà più duramente i gruppi vulnerabili che non hanno accesso alle cure e ai servizi essenziali e vivono in famiglie numerose. Nella fase della ripresa economica saranno necessarie misure che ne promuovono l'attivazione e l'integrazione nel mercato del lavoro. Già prima della crisi i risultati nel settore dell'istruzione erano inferiori alla media dell'Unione ed erano fortemente influenzati dal contesto socioeconomico degli alunni. I tassi di abbandono scolastico erano elevati, in particolare tra gli alunni Rom. La bassa partecipazione dei gruppi vulnerabili all'istruzione di qualità è un'occasione mancata di creare capitale umano e favorire la coesione sociale. La retribuzione degli insegnanti è tra le più basse dell'UE. Il basso numero di studenti nell'istruzione superiore non è in linea con la forte domanda di lavoratori altamente qualificati. L'inatteso passaggio alla didattica a distanza potrebbe aumentare ulteriormente le disuguaglianze. I dati che emergono dai test nazionali annuali sulle competenze indicano che è difficile raggiungere molti alunni attraverso la didattica a distanza, a causa della mancanza di strumenti digitali. Gli alunni e studenti provenienti da contesti svantaggiati subiscono gli effetti negativi della didattica a distanza, anche a causa del sovraffollamento abitativo e del basso livello di istruzione dei genitori. Gli investimenti recenti e in corso nella digitalizzazione dell'istruzione sono stati consistenti e devono essere mantenuti.
- (23) Nel contesto della crisi della Covid-19 è particolarmente importante garantire il funzionamento delle infrastrutture critiche e la libera circolazione delle merci in tutto il mercato unico e controllare e assicurare il corretto funzionamento delle catene di approvvigionamento in cooperazione con i paesi vicini. L'Ungheria è una piccola economia aperta con un intenso trasporto transfrontaliero di merci. Inoltre, molti ungheresi lavorano all'estero e si spostano con cadenza settimanale. L'Ungheria può aver bisogno anche di lavoratori frontalieri stagionali nel settore agricolo. Le

restrizioni di viaggio attualmente imposte possono rallentare la circolazione delle merci e dei lavoratori, ma potrebbero essere attenuate garantendo corsie verdi alle frontiere.

- (24) Tra i servizi, il commercio al dettaglio è uno dei settori più colpiti a causa delle misure che hanno costretto molte imprese a chiudere l'attività o ad operare a regime significativamente ridotto. La flessibilità della regolamentazione consentirebbe al commercio al dettaglio di riprendersi dopo la pandemia di Covid-19. L'Ungheria ha il numero più elevato di professioni regolamentate nell'UE. I servizi professionali avranno un ruolo importante nel facilitare l'uscita dalla crisi e la successiva ripresa. Pertanto, è di fondamentale importanza garantire un facile accesso alle professioni e al loro esercizio, semplificandone i quadri normativi e le relative procedure amministrative, in particolare per le piccole e medie imprese e per le microimprese, compresi i lavoratori autonomi, particolarmente colpiti dalla crisi. Il sostegno alla liquidità delle imprese attraverso prestiti e garanzie, con particolare attenzione alle piccole e medie imprese, è della massima importanza e la distribuzione del sostegno alla liquidità delle imprese deve essere attuato in modo efficace e rapido da parte degli intermediari. Nell'elaborazione e nell'attuazione di queste misure occorre tener conto della resilienza del settore bancario. A migliorare i flussi di cassa delle piccole e medie imprese potrebbero anche contribuire la previsione della proroga del pagamento delle imposte e dei contributi sociali e l'accelerazione dei pagamenti contrattuali da parte delle autorità pubbliche. Per le start-up e le scale-up di recente costituzione può essere necessario un sostegno specifico, ad esempio incentivi a favore dei fondi di capitale di rischio per aumentarne gli investimenti in queste imprese. Queste misure di sostegno contribuiranno anche a evitare la vendita di imprese europee di importanza strategica.
- (25) La ricerca e l'innovazione sono fattori determinanti per la crescita a lungo termine e la competitività. L'Ungheria si colloca tra gli innovatori moderati. La carenza di lavoratori altamente qualificati costituisce un ostacolo fondamentale all'innovazione. La spesa per ricerca e sviluppo (R&S) aumenta lentamente ed è stata per lo più alimentata dalle imprese, che beneficiano del sostegno pubblico più elevato nell'UE. Tuttavia, la spesa per R&S nel settore pubblico è diminuita nell'ultimo decennio. Gli investimenti nelle piccole e medie imprese (PMI) innovative e il rafforzamento della cooperazione tra imprese, ricerca, università e settore pubblico aumentano la capacità di ricerca e di innovazione del paese imposta dalla crisi della Covid-19. Investimenti in ricerca e innovazione nel settore pubblico e un contesto favorevole alla ricerca sono necessari per la ripresa.
- (26) Per favorire la ripresa economica sarà importante anticipare i progetti di investimento pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati, anche attraverso riforme pertinenti. Il piano nazionale ungherese per l'energia e il clima individua gli investimenti necessari per affrontare la transizione climatica ed energetica, che, assieme agli investimenti nella digitalizzazione e nella transizione verde, renderanno l'economia ungherese più sostenibile e resiliente una volta che il paese si sarà ripreso dalla crisi. Attualmente l'efficienza energetica nel settore residenziale è bassa, il che contribuisce anche all'inquinamento atmosferico. Le costanti violazioni delle norme sulla qualità dell'aria hanno gravi ripercussioni sulla salute e sull'ambiente. Tra le principali fonti di inquinamento rientrano la combustione di combustibili solidi residenziali e le emissioni dell'agricoltura e dei trasporti. Appena l'1 % del consumo interno lordo di energia è coperto da fonti rinnovabili a basse emissioni di carbonio, mentre la biomassa altamente inquinante contribuisce per il 10 % circa. Gli impianti solari, pur partendo da un livello basso, stanno registrando un rapido aumento.

Secondo il piano nazionale per l'energia e il clima e la neutralità climatica a lungo termine, l'Ungheria intende fare sempre più affidamento sulle fonti di energia rinnovabili, in particolare l'energia solare. Nell'attuale situazione economica la politica energetica può generare crescita verde e contribuire alla ripresa economica. La congestione stradale, un problema crescente fino allo scoppio della pandemia di Covid-19, ha un impatto economico negativo e aumenta le emissioni di gas a effetto serra e l'inquinamento atmosferico. L'ampliamento delle opportunità di telelavoro e sistemi di trasporto pubblico più attraenti contribuirebbero anch'essi ad attenuare l'impatto dei trasporti sull'ambiente. L'economia circolare è ancora in fase embrionale, il riciclaggio dei rifiuti urbani non è sufficientemente sviluppato e gli strumenti economici non offrono incentivi sufficienti. Il conferimento in discarica rimane il metodo prevalente per la gestione dei rifiuti. La qualità dell'acqua e delle forniture idriche continuano a destare preoccupazione. Le competenze digitali degli ungheresi e l'uso delle tecnologie digitali da parte delle imprese e dei servizi pubblici restano al di sotto della media dell'Unione. Dovrebbero essere mantenuti gli sforzi per offrire servizi pubblici digitali efficienti per i cittadini e le imprese. La programmazione del Fondo per una transizione giusta per il periodo 2021-2027 potrebbe aiutare l'Ungheria a rispondere ad alcune delle sfide poste dalla transizione verso un'economia climaticamente neutra, in particolare nelle aree di cui all'allegato D della relazione per paese⁹. Ciò consentirebbe all'Ungheria di fare il miglior uso possibile di tale Fondo.

- (27) In risposta alla pandemia di Covid-19 l'11 marzo 2020 il governo ha dichiarato lo "stato di pericolo". La durata non è predefinita e il governo ha il potere discrezionale di mantenerlo o di porvi fine. Le misure concrete adottate dal governo resteranno in vigore fino alla cessazione dello "stato di pericolo". Il 30 marzo 2020 il Parlamento ha approvato una nuova legge che consente al governo di disapplicare per decreto ogni legge. I poteri di emergenza concessi appaiono più ampi rispetto a quelli previsti in altri Stati membri, alla luce dell'effetto combinato di poteri definiti genericamente e dell'assenza di un chiaro limite temporale. Alcune misure di emergenza adottate in forza di detti poteri sollevano interrogativi in merito alla loro necessità e proporzionalità e interferiscono con le attività delle imprese e la stabilità del contesto normativo. Tra queste rientrano l'autorizzazione delle deroghe al diritto del lavoro, la nomina di ufficiali di collegamento militari presso società strategiche e l'assoggettamento al controllo dello Stato di una società quotata. Come dichiarato il 15 maggio 2020, il primo ministro Viktor Orbán ritiene che entro la fine del mese il governo potrà rimettere al Parlamento il mandato speciale conferitogli in ragione della pandemia di coronavirus. Il rafforzamento dell'indipendenza della magistratura sarebbe inoltre fondamentale per un controllo effettivo delle misure di emergenza in questione.
- (28) Negli ultimi anni il coinvolgimento delle parti sociali nelle iniziative politiche e nella relativa attuazione è stato insufficiente, il che ha indebolito la qualità e la prevedibilità del processo decisionale e ha aumentato le probabilità di errori politici. Le consultazioni e le valutazioni d'impatto sono state ripetutamente eluse mediante l'applicazione di procedure legislative speciali, come le proposte di legge di singoli deputati e le procedure di urgenza. La partecipazione dei portatori di interessi si è ulteriormente indebolita nel quadro dell'attuale sistema di governo per decretazione governativa, anche alla luce del decreto governativo del 18 marzo 2020 che consente deroghe concordate bilateralmente al codice del lavoro.

⁹ SWD(2019) 1016 final.

- (29) La mancanza di concorrenza negli appalti pubblici rimane una preoccupazione importante, perché una maggiore apertura alla concorrenza è tra le soluzioni essenziali per far fronte alla crisi, per rilanciare il settore delle piccole imprese e per contribuire al rilancio dell'economia. Nonostante le nuove modifiche legislative e la digitalizzazione degli appalti pubblici, quasi la metà di tutti i bandi di gara pubblici si traduce in una procedura a offerta unica. L'elevato numero di offerte uniche compromette l'efficacia del sistema degli appalti pubblici. La professionalizzazione degli appalti pubblici potrebbe contribuire a migliorare il rispetto delle norme dell'Unione e consentire appalti strategici. Gli audit della Commissione sugli appalti pubblici relativi a progetti cofinanziati dall'Unione e realizzati negli ultimi anni hanno evidenziato carenze sistemiche e messo in luce debolezze del sistema di controllo degli appalti pubblici. Nel 2019 la Commissione ha imposto all'Ungheria circa 1 miliardo di EUR di rettifiche finanziarie a causa di dette carenze.
- (30) La lotta alla pianificazione fiscale aggressiva è fondamentale per migliorare l'efficienza e l'equità dei sistemi fiscali. Gli effetti di ricaduta tra gli Stati membri delle strategie di pianificazione fiscale aggressiva attuate dai contribuenti richiedono un'azione coordinata delle politiche nazionali a completamento della legislazione dell'Unione. L'Ungheria ha adottato misure contro la pianificazione fiscale aggressiva attuando iniziative precedentemente concordate a livello internazionale ed europeo, ma l'assenza di ritenute alla fonte sui redditi in uscita verso centri finanziari offshore potrebbe offrire una via di fuga per i profitti in uscita dall'Unione senza pagare un'equa quota di imposte. Sebbene nel periodo 2013-2017 i flussi di reddito in uscita, quali royalty, interessi e dividendi, verso i centri finanziari offshore sono stati relativamente modesti, l'Ungheria registra afflussi e deflussi di capitale volatili e relativamente elevati per il tramite di società veicolo, il che suggerisce una potenziale vulnerabilità alle pratiche di pianificazione fiscale aggressiva.
- (31) Nel contesto della crisi della Covid-19 è particolarmente importante garantire il funzionamento delle infrastrutture critiche e la libera circolazione delle merci in tutto il mercato unico e controllare e assicurare il corretto funzionamento delle catene di approvvigionamento in cooperazione con i paesi vicini. Pertanto, la revoca delle misure adottate durante la crisi della Covid-19, in particolare le restrizioni alle esportazioni di sostanze e prodotti medicinali, per destinarli prioritariamente alla fornitura in Ungheria, contribuirà a rispondere alle esigenze dei cittadini in tutta l'Unione in modo coerente e in uno spirito di solidarietà, a evitare il rischio di carenze e turbative delle catene di approvvigionamento e, in ultima analisi, al successo della strategia coordinata dell'Unione per uscire dalla pandemia di Covid-19.
- (32) Mentre le presenti raccomandazioni si concentrano sulle modalità per fronteggiare l'impatto socioeconomico della pandemia e agevolare la ripresa economica, le raccomandazioni specifiche per paese del 2019 adottate dal Consiglio il 9 luglio 2019 riguardavano anche riforme che sono essenziali per affrontare le sfide strutturali a medio e lungo termine. Tali raccomandazioni restano pertinenti e continueranno ad essere monitorate durante tutto il ciclo annuale del semestre europeo del prossimo anno. Ciò vale anche per le raccomandazioni relative alle politiche economiche connesse agli investimenti. Queste ultime raccomandazioni dovrebbero essere prese in considerazione ai fini della programmazione strategica dei finanziamenti della politica di coesione dopo il 2020, anche per quanto riguarda le misure di attenuazione della crisi attuale e le strategie di uscita dalla stessa.
- (33) La corruzione, l'accesso alle informazioni pubbliche e la libertà dei mezzi di informazione destavano preoccupazioni anche prima della crisi. Questi settori sono

ancora più esposti a un ulteriore deterioramento nello stato di pericolo, in quanto i meccanismi di controllo sono stati indeboliti. Le indagini e l'azione penale appaiono meno efficaci in Ungheria rispetto ad altri Stati membri. Manca un'azione sistematica e decisa per perseguire la corruzione ad alto livello. La responsabilità per le decisioni di chiudere le indagini resta motivo di preoccupazione, in quanto non vi sono mezzi di ricorso efficaci contro le decisioni delle procure di non perseguire una presunta attività criminale. Le restrizioni all'accesso alle informazioni continuano a ostacolare la lotta contro la corruzione. Le pratiche dissuasive dell'accesso alle informazioni pubbliche possono dissuadere i cittadini e le organizzazioni non governative dall'esercitare i loro diritti costituzionali.

- (34) Il semestre europeo fornisce il quadro per il costante coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione nell'Unione, il quale può contribuire a un'economia sostenibile. Gli Stati membri hanno fatto il punto sui progressi compiuti nell'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) delle Nazioni Unite nei rispettivi programmi nazionali di riforma 2020. Assicurando la piena attuazione delle raccomandazioni che seguono, l'Ungheria contribuirà ai progressi verso il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e allo sforzo comune di garantire la sostenibilità competitiva nell'Unione.
- (35) Nell'ambito del semestre europeo 2020 la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica dell'Ungheria, che ha pubblicato nella relazione per paese 2020. Ha altresì valutato il programma di convergenza 2020, il programma nazionale di riforma 2020, nonché il seguito dato alle raccomandazioni rivolte all'Ungheria 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 dell'Ungheria, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'Unione, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme offrendo un contributo a livello dell'Unione per le future decisioni nazionali.
- (36) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza 2020 e il suo parere¹⁰ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1,

RACCOMANDA che l'Ungheria adotti provvedimenti nel 2020 e nel 2021 al fine di:

1. attuare, in linea con la clausola di salvaguardia generale, tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia e sostenere l'economia e la successiva ripresa; quando le condizioni economiche lo consentano, perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito, incrementando nel contempo gli investimenti; colmare la carenza di personale sanitario e garantire un'adeguata fornitura di infrastrutture e prodotti medici essenziali per accrescere la resilienza del sistema sanitario; migliorare l'accesso a servizi di prevenzione e di assistenza sanitaria di base di qualità;
2. proteggere l'occupazione attraverso un regime rafforzato di riduzione dell'orario lavorativo e politiche attive del mercato del lavoro efficaci ed estendere la durata delle indennità di disoccupazione; migliorare l'adeguatezza dell'assistenza sociale e l'accesso ai servizi essenziali nonché un'istruzione di qualità per tutti;

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

3. assicurare sostegno alla liquidità a favore delle piccole e medie imprese; anticipare i progetti di investimento pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati per favorire la ripresa economica; concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale, in particolare la produzione e l'uso efficienti dell'energia, il trasporto sostenibile, la gestione delle risorse idriche e dei rifiuti, la ricerca e l'innovazione e l'infrastruttura digitale per le scuole;
4. garantire che le misure di emergenza siano rigorosamente proporzionate, limitate nel tempo, in linea con le norme europee e internazionali e che non interferiscano con l'attività delle imprese e la stabilità del contesto normativo; garantire l'effettivo coinvolgimento delle parti sociali e dei portatori di interessi nel processo di elaborazione delle politiche; migliorare la concorrenza negli appalti pubblici;
5. rafforzare il sistema fiscale contro il rischio di una pianificazione fiscale aggressiva.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*