



Bruxelles, 20.5.2020
COM(2020) 554 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Polonia

**Relazione preparata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato sul
funzionamento dell'Unione europea**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Polonia

Relazione preparata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea

1. INTRODUZIONE

Il 20 marzo 2020 la Commissione ha adottato una comunicazione sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita. 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.

Stando ai dati notificati dalle autorità polacche il 31 marzo 2020 e successivamente convalidati da Eurostat¹, nel 2019 il disavanzo pubblico della Polonia ha raggiunto lo 0,7 % del PIL, mentre il debito pubblico lordo si è attestato al 46,0 % del PIL. Secondo il programma di convergenza 2020, la Polonia prevede un disavanzo dell'8,4 % del PIL nel 2020, mentre il debito è previsto al 55,2 % del PIL.

Il disavanzo previsto per il 2020 fornisce *prima facie* elementi di prova dell'esistenza di un disavanzo eccessivo quale definito dal patto di stabilità e crescita.

Alla luce di quanto precede la Commissione ha pertanto preparato la presente relazione, che analizza la conformità della Polonia al criterio del disavanzo previsto dal trattato. Il criterio del debito può considerarsi soddisfatto in quanto il rapporto debito/PIL è inferiore al valore di riferimento del 60 % del PIL stabilito dal trattato. La relazione prende in esame tutti i fattori

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

significativi e tiene nella dovuta considerazione il grave shock economico legato alla pandemia di Covid-19.

Tabella 1. Disavanzo e debito pubblico (% del PIL)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Criterio del disavanzo	Saldo delle amministrazioni pubbliche	-2,4	-1,5	-0,2	-0,7	-9,5	-3,8
Criterio del debito	Debito pubblico lordo	54,3	50,6	48,8	46,0	58,5	58,3

Fonte: Eurostat, previsioni di primavera 2020 della Commissione

2. CRITERIO DEL DISAVANZO

Sulla base del programma di convergenza 2020, si prevede che il disavanzo pubblico della Polonia nel 2020 raggiunga l'8,4 % del PIL, risultando pertanto superiore e non vicino al valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato.

Il previsto superamento del valore di riferimento del trattato nel 2020 è eccezionale poiché è il risultato di una grave recessione economica. Tenuto conto dell'impatto della pandemia di Covid-19 sull'economia della Polonia, le previsioni di primavera della Commissione prospettano nel 2020 una contrazione del PIL reale del 4,3 %.

Il previsto superamento del valore di riferimento del trattato non è temporaneo secondo le previsioni di primavera 2020 della Commissione, che indicano un disavanzo superiore al 3 % del PIL anche nel 2021.

In sintesi, il disavanzo previsto per il 2020 è superiore e non vicino al valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato. Il superamento previsto è ritenuto eccezionale ma non temporaneo ai sensi del trattato e del patto di stabilità e crescita. L'analisi suggerisce pertanto che, *prima facie*, il criterio del disavanzo definito nel trattato e nel regolamento (CE) n. 1467/97 non è soddisfatto.

3. FATTORI SIGNIFICATIVI

L'articolo 126, paragrafo 3, del trattato dispone che, se uno Stato membro non rispetta i requisiti previsti da uno o entrambi i criteri menzionati, la Commissione prepari una relazione. La relazione "tiene conto anche dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per gli investimenti e tiene conto di tutti gli altri fattori significativi, compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine dello Stato membro".

Questi fattori sono ulteriormente specificati all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1467/97, a norma del quale vanno tenuti nella debita considerazione anche "tutti gli altri fattori che, secondo lo Stato membro interessato, sono significativi per valutare complessivamente l'osservanza dei criteri relativi al disavanzo e al debito e che tale Stato membro ha sottoposto al Consiglio e alla Commissione".

Nella situazione attuale, un importante fattore supplementare da prendere in considerazione per il 2020 è l'impatto economico della pandemia di Covid-19, che ha un effetto molto

significativo sulla situazione di bilancio e determina una notevole incertezza per quanto concerne le prospettive. La pandemia ha inoltre portato all'attivazione della clausola di salvaguardia generale.

3.1. Pandemia di Covid-19

La pandemia di Covid-19 ha causato un grave shock economico con notevoli ripercussioni negative in tutta l'Unione europea. Le conseguenze per la crescita del PIL dipenderanno dalla durata sia della pandemia sia delle misure adottate dalle autorità nazionali e a livello europeo e mondiale per rallentarne la diffusione, proteggere le capacità produttive e sostenere la domanda aggregata. Gli Stati membri hanno già adottato o stanno adottando misure di bilancio per aumentare la capacità dei sistemi sanitari e sostenere le persone e i settori particolarmente colpiti. Sono state inoltre adottate importanti misure di sostegno alla liquidità e altre garanzie. Sulla base di informazioni più dettagliate, le autorità statistiche competenti devono esaminare se tali misure comportino un effetto immediato sul saldo delle amministrazioni pubbliche. Unitamente alla riduzione dell'attività economica, queste misure contribuiranno a un notevole incremento del disavanzo pubblico e delle posizioni debitorie.

3.2 Posizione economica a medio termine

Nel 2019 la crescita economica ha superato il 4 %, principalmente a causa della forte domanda interna. Tuttavia, a seguito della pandemia di Covid-19, le previsioni di primavera 2020 della Commissione indicano una diminuzione del PIL del 4,3 % nel 2020, che rispecchia la perturbazione dell'attività economica provocata dalle misure di confinamento e da una diminuzione senza precedenti della domanda esterna. Si stima che i consumi privati saranno duramente colpiti, considerati l'aumento della disoccupazione, la notevole diminuzione della crescita delle retribuzioni e la scarsa fiducia dei consumatori. Anche gli investimenti dovrebbero subire un forte calo nel 2020. La produzione dovrebbe diminuire notevolmente nel primo semestre e risalire gradualmente a partire dal terzo trimestre. Queste prospettive sono caratterizzate da un grado eccezionale di incertezza per quanto riguarda la durata della pandemia e il suo impatto economico. Si tratta di un fattore attenuante nella valutazione della conformità della Polonia al criterio del disavanzo nel 2020.

3.3 Posizione di bilancio a medio termine

Il 13 luglio 2018 il Consiglio ha raccomandato alla Polonia di assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superi il 4,2 % nel 2019 ("parametro di riferimento per la spesa"), corrispondente a un aggiustamento strutturale dello 0,6 % del PIL². La valutazione globale indica una deviazione significativa dal percorso raccomandato di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2019 e nel biennio 2018-2019.

Il programma di convergenza fornisce informazioni su nuove cospicue spese (con un impatto di bilancio del 3,2 % del PIL nel 2020) per contenere la pandemia e sostenere l'economia. La massima spesa è prevista per le indennità per i lavoratori autonomi e i lavoratori subordinati

² Cfr. "Raccomandazione del Consiglio, del 13 luglio 2018, sul programma nazionale di riforma 2019 della Polonia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 della Polonia" (GU C 320 del 10.9.2018, pag. 88).

con contratti di lavoro atipici, l'esenzione delle imprese dai contributi sociali e le integrazioni salariali per talune imprese³. Il programma di convergenza tiene conto anche di una forte diminuzione delle entrate pubbliche provocata dalla crisi e dagli effetti congiunturali. Secondo il programma di convergenza, nel 2021 le entrate dovrebbero aumentare grazie alla ripresa economica e a fattori ciclici. Il programma di convergenza non menziona nuove importanti spese a sostegno dell'economia. Il programma di convergenza sottolinea la grande incertezza che caratterizza tale previsione, collegata all'evoluzione della pandemia, alla durata e alla severità delle misure sanitarie, alla forza della ripresa economica, alla politica della banca centrale e alla situazione esterna.

3.4 Altri fattori addotti dalla Polonia

L'11 maggio 2020 le autorità polacche hanno trasmesso una lettera che riportava i fattori significativi, a norma dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1467/97. L'analisi presentata nelle precedenti sezioni copre già sostanzialmente i fattori principali addotti dalle autorità. Un altro fattore non ancora menzionato è la ferma intenzione del governo di ridurre quanto prima il disavanzo eccessivo. Grazie alla regola per la stabilizzazione della spesa, le autorità prevedono che, se la situazione economica non richiederà un ulteriore stimolo fiscale, il disavanzo si avvicinerà al 3 % nel 2021.

4. CONCLUSIONI

Secondo quanto previsto nel programma di convergenza, il disavanzo pubblico nominale della Polonia nel 2020 raggiungerà l'8,4 % del PIL, risultando pertanto superiore e non vicino al valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato. Il previsto superamento del valore di riferimento è considerato eccezionale ma non temporaneo.

In conformità al trattato e al patto di stabilità e crescita, la presente relazione ha preso in esame anche i fattori significativi. Nel complesso, poiché il disavanzo previsto è notevolmente superiore al 3 % del PIL e tenuto conto di tutti i fattori significativi, l'analisi suggerisce che il criterio del disavanzo definito nel trattato e nel regolamento (CE) n. 1467/97 non è soddisfatto.

³ Il programma di convergenza menziona anche prestiti a carico del fondo di sviluppo polacco per un valore totale di 100 miliardi di PLN, di cui circa 60 miliardi di PLN dovrebbero essere convertiti in sovvenzioni, senza registrazione come spesa nel 2020. Le previsioni di primavera 2020 della Commissione ipotizzano che il previsto importo non pagato sia registrato come trasferimento in conto capitale per i prestiti pagati alle imprese (ossia nel 2020).