



Bruxelles, 15 giugno 2018  
(OR. en)

9446/18

ECOFIN 531  
UEM 209  
SOC 344  
EMPL 277  
COMPET 400  
ENV 383  
EDUC 232  
RECH 255  
ENER 206  
JAI 547

**NOTA**

---

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
n. doc. Comm.:	9209/18 - COM(2018) 420 final
Oggetto:	Raccomandazione di RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sul programma nazionale di riforma 2018 della Polonia e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2018 della Polonia

---

Si allega per le delegazioni il progetto di raccomandazione del Consiglio in oggetto, riveduto e approvato dai vari comitati del Consiglio, basato sulla proposta della Commissione COM(2018) 420 final.

## **RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

**del ...**

### **sul programma nazionale di riforma 2018 della Polonia**

**e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2018 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,

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,

---

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

considerando quanto segue:

- (1) Il 22 novembre 2017 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2018. 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 Consiglio europeo del 22 marzo 2018 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 22 novembre 2017 la Commissione ha anche adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>2</sup>, la relazione sul meccanismo di allerta, in cui la Polonia non è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito.
- (2) Il 7 marzo 2018 è stata pubblicata la relazione per paese relativa alla Polonia 2018, nella quale sono valutati i progressi compiuti dalla Polonia nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio l'11 luglio 2017<sup>3</sup>, il seguito dato alle raccomandazioni specifiche per paese adottate negli anni precedenti e i progressi verso il conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020.
- (3) Il 26 aprile 2018 la Polonia ha presentato il programma nazionale di riforma 2018 e il programma di convergenza 2018. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente, onde tener conto delle loro correlazioni.

---

<sup>2</sup> Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (GU L 306, del 23.11.2011, pag.25).

<sup>3</sup> GU C 261 del 9.8.2017, pag. 1.

- (4) La programmazione dei Fondi strutturali e di investimento europei (“fondi SIE”) per il periodo 2014-2020 ha tenuto conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. In applicazione dell’articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>4</sup>, ove necessario per sostenere l’attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio la Commissione può chiedere a uno Stato membro di rivedere e proporre di modificare il suo contratto di partenariato e i programmi rilevanti. La Commissione ha precisato i modi in cui conta di valersi di tale possibilità negli orientamenti sull’applicazione delle misure per collegare l’efficacia dei fondi SIE a una sana gestione economica.
- (5) La Polonia è attualmente nel braccio preventivo del patto di stabilità e crescita. Nel programma di convergenza 2018 il governo prevede un graduale miglioramento del saldo nominale, che passa da un disavanzo dell’1,7% del PIL nel 2017 allo 0,7% del PIL nel 2021. L’obiettivo di bilancio a medio termine, ossia un disavanzo dell’1,0% del PIL in termini strutturali, probabilmente non verrà raggiunto entro il 2021, ossia nel periodo di riferimento del programma di convergenza. Il saldo strutturale ricalcolato<sup>5</sup> indica un disavanzo pari all’1,3% del PIL nel 2021. Secondo il programma di convergenza 2018, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe diminuire, passando dal 50,6% del PIL nel 2017 al 50,4% del PIL nel 2018 e quindi al 46,0% entro il 2021. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano tali proiezioni di bilancio è prudente per il 2018 e plausibile successivamente.

---

<sup>4</sup> 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>5</sup> Saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e temporanee, ricalcolato dalla Commissione utilizzando la metodologia concordata.

- (6) L'11 luglio 2017 il Consiglio ha raccomandato alla Polonia di assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta<sup>6</sup> non superi il 3,7% nel 2018, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,5% del PIL. Nel contempo, si affermava che la valutazione del documento programmatico di bilancio per il 2018 e la successiva valutazione dei risultati di bilancio nel 2018 avrebbero dovuto tenere debitamente conto dell'obiettivo di realizzare una politica di bilancio il cui orientamento contribuisse sia a rafforzare la ripresa in corso, sia ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche. La Commissione ha effettuato una valutazione qualitativa della solidità della situazione economica in Polonia, tenendo debitamente conto delle sfide in materia di sostenibilità. Su tale base si è concluso che non occorre esaminare nessun elemento aggiuntivo. Stando alle previsioni di primavera 2018 della Commissione, nel 2018 vi è il rischio di una deviazione significativa dall'aggiustamento raccomandato.
- (7) Per il 2019, in considerazione del previsto divario tra prodotto effettivo e prodotto potenziale dell'1,5% del PIL, in linea con l'aggiustamento strutturale dello 0,6% del PIL imposto dalla matrice comune di aggiustamento concordata nell'ambito del patto di stabilità e crescita, il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non dovrebbe essere superiore al 4,2% del PIL. Stando alle previsioni di primavera 2018 della Commissione, nel 2019 vi è il rischio di una deviazione significativa da tale requisito. Nel complesso, il Consiglio è del parere che a partire dal 2018 la Polonia debba adottare i necessari provvedimenti per conformarsi alle disposizioni del patto di stabilità e crescita.

---

<sup>6</sup> La spesa pubblica primaria netta si compone della spesa pubblica totale 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 nella 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 una tantum sia per quanto riguarda le entrate che per quanto riguarda la spesa.

- (8) Date le pressioni su vari settori della spesa a cui la Polonia sarà esposta nel medio e lungo periodo, in particolare a causa dell'invecchiamento demografico, occorrono nuovi meccanismi per valutare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica e agevolare la redistribuzione delle risorse. A tal fine il governo ha iniziato a lavorare alla riforma della procedura di bilancio, in particolare per rinsaldare il quadro di bilancio a medio termine e introdurre esercizi di revisione della spesa nella procedura di bilancio. La Polonia è l'unico Stato membro che non dispone di un vero e proprio consiglio di bilancio indipendente e che, a quanto risulta, non prevede di istituirne uno, nonostante esistano enti indipendenti che svolgono alcune delle funzioni tipicamente espletate dai consigli di bilancio. La relazione per paese 2018 non rileva alcun progresso della Polonia verso un contenimento della diffusione delle aliquote ridotte dell'imposta sul valore aggiunto. Il ministero delle finanze polacco lavora tuttavia a una semplificazione delle modalità con cui le aliquote applicabili sono assegnate ai diversi beni e servizi.
- (9) Negli ultimi anni il mercato del lavoro polacco ha registrato una performance forte, con tassi di occupazione in continuo aumento. La partecipazione alla forza lavoro di taluni gruppi, in particolare le donne, i lavoratori poco qualificati e quelli più anziani, è tuttavia rimasta bassa rispetto ad altri Stati membri. Vari interventi politici recenti hanno avuto l'effetto di attenuare gli incentivi al lavoro, in particolare per le donne e i lavoratori anziani. Gli incentivi a lavorare offerti dal sistema polacco di protezione sociale sono insufficienti. Pur avendo ridotto la povertà e le disuguaglianze, le prestazioni per figli a carico si sono già ripercosse negativamente sulla partecipazione dei genitori al mercato del lavoro, soprattutto per le donne, perché l'entità delle prestazioni e gli strumenti limitati di accertamento delle condizioni economiche controbilanciano gli incentivi al lavoro insiti in altre prestazioni sociali. Un ulteriore ostacolo alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro è rappresentato dalla percentuale di bambini di età inferiore a tre anni inseriti in strutture formali di assistenza all'infanzia, che resta tra le più basse dell'Unione. Il limitato sostegno su cui possono contare le persone che prestano assistenza a lungo termine impedisce loro di accedere al mercato del lavoro. L'abbassamento dell'età pensionabile prevista per legge ha incentivato alcuni lavoratori anziani a uscire dalla forza lavoro. La migrazione da paesi extraunionali concorre a soddisfare l'aumento della domanda di lavoro.

- (10) In un percorso complementare per sostenere sia la partecipazione alla forza lavoro sia la capacità innovativa dell'economia è opportuno dotare scolari e adulti delle capacità e competenze atte a favorire l'occupazione in un mercato del lavoro in rapida evoluzione. Il tasso di partecipazione degli adulti all'istruzione e alla formazione è molto inferiore alla media dell'Unione. Questa circostanza, associata a carenze nelle competenze digitali così come nelle competenze alfabetiche e aritmetico-matematiche, in particolare tra gli adulti con grado di istruzione inferiore al terziario, ostacola l'occupabilità delle persone. Non è ancora possibile quantificare l'effetto prodotto sui livelli di competenze dagli interventi politici operati di recente e ancora in programma, quali le modifiche dell'organizzazione dell'istruzione generale, della formazione professionale e dell'istruzione superiore.
- (11) La Polonia ha continuato a adottare misure volte a superare la segmentazione del mercato del lavoro, limitando le possibilità di abuso del lavoro temporaneo, aumentando i contributi sociali per determinati contratti di lavoro atipico e introducendo per alcuni di questi contratti una retribuzione oraria minima. Da fine 2016 il numero e la percentuale dei contratti a tempo indeterminato sono in aumento, ma la percentuale di contratti temporanei resta tra le più alte dell'Unione. Nel codice del lavoro riformato potrebbero essere inserite alcune altre modifiche normative inerenti al dualismo del mercato del lavoro. Emerge come potenziale problema la questione della copertura previdenziale dei lavoratori autonomi e delle persone impiegate con determinati contratti atipici, soprattutto dal punto di vista dell'adeguatezza delle pensioni future. Dal 2015 sono state introdotte varie misure per migliorare la copertura previdenziale dei lavoratori autonomi e delle persone impiegate con contratti atipici.
- (12) L'età media di pensionamento è aumentata negli ultimi anni in conseguenza delle riforme varate in precedenza, come la revoca delle possibilità di pensionamento anticipato e l'aumento graduale dell'età pensionabile legale. Ai fini della crescita economica a medio termine e dell'adeguatezza e sostenibilità di bilancio del sistema pensionistico è essenziale che l'età di pensionamento effettiva continui ad aumentare. Il recente abbassamento dell'età pensionabile prevista per legge, a 60 anni per le donne e a 65 per gli uomini, va tuttavia in direzione contraria. L'età pensionabile delle donne giudici dei tribunali ordinari è stata invece allineata a quella degli uomini, a 65 anni, in linea con la richiesta avanzata dalla Commissione. Il sistema di previdenza sociale speciale per gli agricoltori, il cui sovvenzionamento rappresenta un costo pari a quasi l'1% del PIL, è uno dei motivi della scarsa mobilità del lavoro e della disoccupazione occulta in agricoltura.

- (13) Per ottenere in Polonia risultati migliori in termini di salute occorre migliorare l'accesso alla sanità e aumentarne l'efficacia. L'esigenza insoddisfatta di cure mediche dichiarata dalla persona stessa è fra le più alte dell'Unione e particolarmente lunghi sono i tempi di attesa per determinati interventi. Il numero di posti letto negli ospedali è relativamente elevato, ma non è distribuito in modo ottimale dal punto di vista geografico. Le cure ambulatoriali e l'assistenza sanitaria di base sono in genere sottosviluppate e i medici generici sono incentivati a delegare diagnosi e cure agli specialisti. La soluzione di questi problemi è particolarmente complessa, perché in Polonia il livello di finanziamento pubblico e il numero di medici e infermieri in alcune specializzazioni sono ben al di sotto della media dell'Unione. Nel 2017 sono state avviate iniziative per distribuire le risorse sanitarie in modo più efficiente, ma non se ne vedono ancora gli effetti.
- (14) Accrescere la capacità di innovazione nell'economia è fondamentale per consentire alla Polonia di salire nella catena del valore globale, sostenendo quindi le potenzialità di miglioramento del tenore di vita. A tal fine occorre un'azione politica su numerosi fronti, in un processo graduale che spazierà sull'arco di vari anni. Fra i settori fondamentali d'intervento si annoverano l'affidabilità del quadro normativo, l'incentivazione della spesa delle imprese in R&S, il consolidamento della base scientifica, anche attraverso riforme dell'istruzione terziaria, e la promozione di uno scambio intenso di conoscenze e di una collaborazione stretta tra le imprese e gli istituti di ricerca. In quest'ultimo ambito rientra anche la presenza di condizioni propizie alla commercializzazione dei risultati della ricerca, sviluppata e sostenuta con finanziamenti pubblici. Varie misure sono già state attuate in questi settori e altre sono programmate dal governo.

- (15) La qualità della normativa risente della rapidità con cui questa viene modificata e del limitato ricorso alle consultazioni pubbliche, e in particolare delle parti sociali, riguardo a una serie di leggi fondamentali, fattori che peraltro aumentano anche l'incertezza per le imprese. In questo contesto è essenziale anche garantire lo stato di diritto e l'indipendenza della magistratura. Si ricorda che nel dicembre 2017 la Commissione ha presentato al Consiglio una proposta motivata per constatare l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dello stato di diritto da parte della Polonia. La certezza del diritto e la fiducia nella qualità e prevedibilità delle politiche e delle istituzioni in termini normativi, fiscali e di altro tipo sono fattori importanti che possono determinare un aumento del tasso d'investimento. Lo svolgimento di approfondite valutazioni d'impatto ex ante ed ex post e la condotta di consultazioni pubbliche, e in particolare delle parti sociali, strutturate e realizzate adeguatamente potrebbero concorrere a migliorare la qualità della legislazione, limitare la necessità di modifiche successive e, quindi, aumentare la prevedibilità del contesto normativo. Potrebbero contribuire anche a contenere gli effetti collaterali delle nuove leggi nel breve periodo, ad esempio l'aumento temporaneo degli oneri amministrativi derivanti dalla modifica della normativa fiscale.
- (16) La rete stradale si è sviluppata rapidamente grazie ai finanziamenti dell'Unione, ma il tasso di mortalità stradale resta tra i più elevati dell'Unione. Nelle città la mobilità è sempre più problematica, con ingorghi e inquinamento atmosferico dovuti all'aumento del numero di autovetture e alla vetustà di gran parte del parco automobilistico. Gli attuali incentivi all'uso di modalità di trasporto collettivo, a basso livello di emissioni e attivo non sono sufficienti per affrontare queste sfide. La realizzazione dei progetti ferroviari cofinanziati dall'Unione continua a scontrarsi con strozzature rilevanti, soprattutto in termini di limitata capacità del settore edile e di carenze istituzionali del gestore dell'infrastruttura ferroviaria. Sebbene il governo preveda di aggiornare un documento strategico in materia, attualmente non sono disponibili informazioni sufficienti in merito a una visione strategica per lo sviluppo a lungo termine - oltre il 2023 - delle reti di trasporto relativamente a tutte le modalità. In tale documento dovrebbero essere individuati e attribuiti con chiarezza i rispettivi ruoli. Inoltre, nonostante gli investimenti degli ultimi anni, permangono strozzature e lacune nelle reti e infrastrutture energetiche.

- (17) Nell'ambito del semestre europeo 2018, la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Polonia, che ha pubblicato nella relazione per paese 2018. Ha altresì valutato il programma di convergenza 2018, il programma nazionale di riforma 2018 e 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'Unione, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme offrendo un contributo a livello dell'Unione alle future decisioni nazionali.
- (18) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza 2018 e il suo parere<sup>7</sup> trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1,

RACCOMANDA che la Polonia adotti provvedimenti nel 2018 e nel 2019 al fine di:

1. Assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superi il 4,2% nel 2019, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6% del PIL. Adottare provvedimenti volti ad aumentare l'efficienza della spesa pubblica, anche migliorando la procedura di bilancio.
2. Adottare misure volte ad aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, anche migliorando l'accesso all'assistenza all'infanzia e promuovendo le competenze d'interesse per il mercato del lavoro, in particolare attraverso l'apprendimento degli adulti, e a rimuovere gli ostacoli che ancora intralciano forme più stabili di occupazione. Garantire la sostenibilità e l'adeguatezza del sistema pensionistico adottando misure volte ad innalzare l'età di pensionamento effettiva e riformando i regimi pensionistici preferenziali.

---

<sup>7</sup> A norma dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97.

3. Rafforzare la capacità innovativa dell'economia, anche sostenendo una collaborazione più stretta tra le imprese e gli istituti di ricerca. Migliorare il contesto normativo, in particolare prevedendo la condotta di consultazioni pubbliche, e in particolare delle parti sociali, come parte dell'iter legislativo.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio*

*Il presidente*

---