



Bruxelles, 13 giugno 2022
(OR. fr, en)

9770/22

ECOFIN 559
UEM 162
SOC 353
EMPL 235
COMPET 456
ENV 557
EDUC 226
RECH 349
ENER 265
JAI 820
GENDER 98
ANTIDISCRIM 78
JEUN 109
SAN 354

NOTA

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
n. doc. Comm.:	9422/22 - COM(2022) 623 final
Oggetto:	Raccomandazione di RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sul programma nazionale di riforma 2022 del Portogallo e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2022 del Portogallo

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(2022) 623 final.

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

del ...

sul programma nazionale di riforma 2022 del Portogallo e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2022 del Portogallo

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 5, paragrafo 2,

visto il regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici², in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

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 GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

- (1) Il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio³ che ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza è entrato in vigore il 19 febbraio 2021. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza fornisce sostegno finanziario per l'attuazione di riforme e investimenti, con uno stimolo di bilancio finanziato dall'Unione. Contribuisce alla ripresa economica e all'attuazione di investimenti e riforme sostenibili e propizi per la crescita, volti in particolare a promuovere le transizioni verde e digitale, e rafforza la resilienza e la crescita potenziale delle economie degli Stati membri. Contribuisce inoltre a promuovere finanze pubbliche sostenibili e a stimolare la crescita e la creazione di posti di lavoro nel medio e lungo periodo. Il contributo finanziario massimo per ciascuno Stato membro nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza sarà aggiornato nel giugno 2022, a norma dell'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/241.
- (2) Il 24 novembre 2021 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita sostenibile, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2022. Ha tenuto debito conto dell'impegno sociale di Porto firmato il 7 maggio 2021 a proseguire l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017. Il 25 marzo 2022 il Consiglio europeo ha approvato le priorità dell'analisi annuale della crescita sostenibile 2022. Sempre il 24 novembre 2021 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta, in cui annoverava il Portogallo tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito. Lo stesso giorno la Commissione ha adottato anche una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio relativa alla politica economica della zona euro e la proposta di relazione comune sull'occupazione 2022, che analizza l'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione e i principi del pilastro europeo dei diritti sociali. Il Consiglio ha adottato la raccomandazione relativa alla politica economica della zona euro⁴ ("raccomandazione sulla zona euro 2022") il 5 aprile 2022 e la relazione comune sull'occupazione il 14 marzo 2022.

³ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (GU L 57 del 18.2.2021, pag. 17).

⁴ Raccomandazione del Consiglio, del 5 aprile 2022, sulla politica economica della zona euro (GU C 153 del 7.4.2022, pag. 1).

- (3) L'invasione russa dell'Ucraina, di poco successiva alla pandemia mondiale, ha sensibilmente modificato il contesto geopolitico ed economico. Il suo impatto sulle economie degli Stati membri si è manifestato, tra l'altro, con l'aumento dei prezzi dell'energia, dei generi alimentari e delle materie prime, e prospettive di crescita più deboli. L'aumento dei prezzi dell'energia grava in modo particolarmente pesante sulle famiglie più vulnerabili in condizioni di povertà energetica o che rischiano di cadervi, nonché sulle imprese più vulnerabili agli aumenti dei prezzi dell'energia. L'Unione sta inoltre registrando un afflusso senza precedenti di persone in fuga dall'Ucraina. Gli effetti economici derivanti dalla guerra di aggressione della Russia hanno avuto un impatto asimmetrico sugli Stati membri. In questo contesto il 4 marzo 2022, tramite la decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio⁵, è stata attivata per la prima volta la direttiva 2001/55/CE del Consiglio⁶, che riconosce agli sfollati ucraini il diritto di soggiornare legalmente nell'Unione e dà loro accesso all'istruzione e alla formazione, al mercato del lavoro, all'assistenza sanitaria, agli alloggi e all'assistenza sociale.

⁵ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (GU L 212 del 7.8.2001, pag. 12).

⁶ Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea (GU L 71 del 4.3.2022, pag. 1).

- (4) Tenuto conto dei rapidi mutamenti della situazione economica e geopolitica, il semestre europeo riprende il suo ampio coordinamento delle politiche economiche e occupazionali nel 2022, seguendo nel contempo un'evoluzione in linea con i requisiti di applicazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, come indicato nell'analisi annuale della crescita sostenibile 2022. L'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza adottati è fondamentale per il conseguimento delle priorità politiche del semestre europeo; i piani infatti affrontano tutte o un sottoinsieme significativo delle raccomandazioni specifiche per paese formulate nei cicli del semestre europeo 2019 e 2020. Le raccomandazioni specifiche per paese 2019 e 2020 sono ugualmente pertinenti per i piani per la ripresa e la resilienza riveduti, aggiornati o modificati a norma degli articoli 14, 18 e 21 del regolamento (UE) 2021/241, e si aggiungono alle altre eventuali raccomandazioni specifiche per paese formulate entro la data di presentazione di tali piani per la ripresa e la resilienza riveduti, aggiornati o modificati.
- (5) La clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita è attiva sin da marzo 2020. Nella comunicazione del 3 marzo 2021 dal titolo "A un anno dall'insorgere della pandemia di COVID-19: la risposta della politica di bilancio", la Commissione ha ritenuto che la decisione sulla disattivazione o sul mantenimento della clausola di salvaguardia generale dovrebbe essere presa nel quadro di una valutazione globale dello stato dell'economia, prendendo come criterio quantitativo principale il livello di attività economica nell'Unione o nella zona euro rispetto ai livelli precedenti la crisi (fine del 2019). L'accresciuta incertezza e i forti rischi al ribasso per le prospettive economiche nel contesto della guerra in Europa, i rincari dell'energia senza precedenti e il protrarsi di turbative nelle catene di approvvigionamento giustificano il mantenimento della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita per tutto il 2023.

- (6) Seguendo l'approccio indicato nella raccomandazione del Consiglio del 18 giugno 2021⁷, che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2021 del Portogallo, la misura migliore per valutare l'orientamento generale della politica di bilancio è attualmente la variazione, in relazione alla crescita potenziale a medio termine, della spesa primaria (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate, escluse le misure temporanee di emergenza connesse alla crisi COVID-19), ma compresa la spesa finanziata dal sostegno non rimborsabile (sovvenzioni) del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'Unione⁸. Oltre all'orientamento generale della politica di bilancio, al fine di valutare se la politica di bilancio nazionale sia prudente e la sua composizione favorevole a una ripresa sostenibile in linea con le transizioni verde e digitale, è dedicata particolare attenzione anche all'evoluzione della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate ed escluse le misure temporanee di emergenza connesse alla crisi COVID-19) e degli investimenti finanziati a livello nazionale⁹.
- (7) Il 2 marzo 2022 la Commissione ha adottato una comunicazione che fornisce orientamenti generali per la politica di bilancio nel 2023 ("orientamenti per la politica di bilancio"), con l'obiettivo di sostenere la preparazione dei programmi di stabilità e convergenza degli Stati membri e rafforzare in tal modo il coordinamento delle politiche. Sulla base delle prospettive macroeconomiche risultanti dalle previsioni d'inverno 2022 la Commissione ha osservato che nel 2023 sarebbe appropriato operare una transizione da una politica di bilancio aggregata di sostegno nel 2020-2022 a una politica di bilancio aggregata sostanzialmente neutra, mantenendosi pronti a reagire all'evoluzione della situazione economica, e ha annunciato che è opportuno continuare a differenziare le raccomandazioni di bilancio per il 2023 tra i vari Stati membri e tenere conto di eventuali effetti di ricaduta transfrontalieri. La Commissione ha invitato gli Stati membri a integrare gli orientamenti nei rispettivi programmi di stabilità e convergenza. La Commissione si è impegnata a monitorare attentamente l'evoluzione delle prospettive economiche e ad aggiornare secondo le necessità gli orientamenti politici al più tardi nel quadro del pacchetto di primavera del semestre europeo di fine maggio 2022.

⁷ Raccomandazione del Consiglio, del 18 giugno 2021, che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2021 del Portogallo (GU C 304 del 29.7.2021, pag. 102).

⁸ Nella presente raccomandazione le stime dell'orientamento di bilancio e delle sue componenti sono stime della Commissione basate sulle ipotesi sottese alle previsioni di primavera 2022 della Commissione. Le stime della Commissione relative alla crescita potenziale a medio termine non comprendono l'impatto positivo delle riforme inserite nel piano per la ripresa e la resilienza, che possono dare impulso alla crescita potenziale.

⁹ Non finanziati da sovvenzioni a norma del dispositivo per la ripresa e la resilienza o altri fondi dell'Unione.

- (8) A fronte degli orientamenti di bilancio, le raccomandazioni in materia di bilancio per il 2023 tengono conto del peggioramento delle prospettive economiche, dell'accresciuta incertezza e degli ulteriori rischi di revisione al ribasso, nonché dell'inflazione più elevata rispetto a quanto prospettato nelle previsioni della Commissione dell'inverno 2022. Alla luce di tali considerazioni, la risposta di bilancio deve aumentare gli investimenti pubblici per le transizioni verde e digitale e la sicurezza energetica, e sostenere il potere d'acquisto delle famiglie più vulnerabili in modo da attenuare le ripercussioni dell'impennata dei prezzi dell'energia e contribuire a limitare le pressioni inflazionistiche derivanti dagli effetti di secondo impatto mediante misure mirate e temporanee. La politica di bilancio deve rimanere agile per adeguarsi al rapido evolvere delle circostanze, comprese le sfide derivanti dalla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina per quanto concerne la difesa e la sicurezza, e differenziare i vari paesi in funzione della loro situazione economica e di bilancio, anche per quanto riguarda la loro esposizione alla crisi e l'afflusso di sfollati dall'Ucraina.
- (9) Il 22 aprile 2021 il Portogallo ha presentato alla Commissione il piano nazionale per la ripresa e la resilienza, conformemente all'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/241. A norma dell'articolo 19 del medesimo regolamento, la Commissione ha valutato la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza del piano, conformemente agli orientamenti per la valutazione di cui all'allegato V del regolamento. Il 13 luglio 2021 il Consiglio ha adottato la decisione di esecuzione relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza del Portogallo¹⁰. L'erogazione delle rate è subordinata all'adozione di una decisione della Commissione a norma dell'articolo 24, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2021/241, che stabilisca che il Portogallo ha conseguito in misura soddisfacente i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio. Il conseguimento soddisfacente presuppone che non sia stato annullato il conseguimento di traguardi e obiettivi precedenti.

¹⁰ ST 10149/2021+ADD 1 REV 1.

- (10) Il 29 aprile 2022 il Portogallo ha presentato il programma nazionale di riforma 2022 e il programma di stabilità 2022, in linea con il termine stabilito all'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1466/97. I due programmi sono stati valutati congiuntamente per tener conto delle correlazioni. In conformità dell'articolo 27 del regolamento (UE) 2021/241, il programma nazionale di riforma 2022 rispecchia anche la relazione semestrale del Portogallo in merito ai progressi compiuti nell'attuazione del suo piano per la ripresa e la resilienza.
- (11) Il 23 maggio 2022 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese 2022 relativa al Portogallo, nella quale valuta i progressi compiuti dal Portogallo nel dar seguito alle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio nel 2019, 2020 e 2021 e fa il punto dell'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, sulla base del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza. Sulla scorta di tale analisi la relazione per paese ha individuato lacune rispetto alle sfide non affrontate o solo parzialmente affrontate nel piano per la ripresa e la resilienza, e anche a sfide nuove ed emergenti, tra cui quelle derivanti dall'invasione russa dell'Ucraina. Ha valutato quindi i progressi compiuti dal Portogallo nell'attuare il pilastro europeo dei diritti sociali e nel conseguire gli obiettivi principali dell'Unione in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.
- (12) La Commissione ha effettuato un esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011 per il Portogallo e ne ha pubblicato i risultati il 23 maggio 2022. La Commissione ha concluso che il Portogallo presenta squilibri macroeconomici. In particolare, le vulnerabilità riguardano l'elevato debito estero, privato e pubblico in un contesto di bassa crescita della produttività.

- (13) Il 14 aprile 2022 il Portogallo ha presentato un nuovo documento programmatico di bilancio per il 2022. Ai sensi dell'articolo 7 del regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio¹¹, una valutazione completa di tale piano deve essere presentata in un parere della Commissione.
- (14) Nella raccomandazione del 20 luglio 2020¹², il Consiglio ha raccomandato al Portogallo di attuare nel 2020 e nel 2021, in linea con la clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia di COVID-19 e sostenere l'economia e la successiva ripresa. Ha inoltre raccomandato al Portogallo, quando le condizioni economiche lo consentano, di perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito, migliorando nel contempo gli investimenti. Secondo i dati convalidati da Eurostat, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche del Portogallo è sceso dal 5,8 % del PIL nel 2020 al 2,8 % nel 2021. La risposta della politica di bilancio del Portogallo ha sostenuto la ripresa economica nel 2021, mentre sono diminuite le misure temporanee di emergenza, passando dal 2,3 % del PIL nel 2020 al 2,2 % nel 2021. Nel 2021 il Portogallo ha adottato misure in linea con la raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020. Nel 2020 e nel 2021 il governo ha adottato misure di bilancio discrezionali per lo più temporanee o accompagnate da misure di compensazione, anche se alcune di esse, rappresentate principalmente da spese sanitarie, tra cui l'assunzione di ulteriori operatori sanitari nel servizio sanitario nazionale per rafforzarne la capacità di risposta, non avevano carattere temporaneo né erano accompagnate da misure di compensazione. Secondo i dati convalidati da Eurostat, il debito delle amministrazioni pubbliche è sceso dal 135,2 % del PIL nel 2020 al 127,4 % del PIL nel 2021.

¹¹ Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro (GU L 140 del 27.5.2013, pag. 11).

¹² Raccomandazione del Consiglio, del 20 luglio 2020, sul programma nazionale di riforma 2020 del Portogallo e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 del Portogallo (GU C 282 del 26.8.2020, pag. 142).

(15) Lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio del programma di stabilità 2022 è favorevole nel 2022 e realistico negli anni successivi¹³. Il governo prevede una crescita del PIL reale del 5,0 % nel 2022 e del 3,3 % nel 2023. A titolo di confronto, le previsioni di primavera 2022 della Commissione prospettano una crescita del PIL reale più sostenuta, pari al 5,8 %, nel 2022 e una crescita del PIL reale inferiore, pari al 2,7 %, nel 2023. La differenza è dovuta alla maggiore crescita dei consumi privati e delle esportazioni nette nelle previsioni della Commissione per il 2022 e alla minore crescita degli investimenti e delle esportazioni nette per il 2023. Nel programma di stabilità 2022 il governo prevede che il disavanzo nominale scenda all'1,9 % del PIL nel 2022 e allo 0,7 % nel 2023. Il calo registrato nel 2022 rispecchia principalmente la forte crescita dell'attività economica e l'allentamento della maggior parte delle misure di emergenza connesse alla pandemia. Secondo il programma di stabilità 2022 il rapporto debito pubblico/PIL è destinato a scendere al 120,8 % nel 2022 per poi arrivare al 115,4 % nel 2023. Sulla base delle misure politiche note alla data limite delle previsioni, le previsioni di primavera 2022 della Commissione prospettano un disavanzo pubblico per il 2022 e il 2023 pari rispettivamente all'1,9 % e all'1,0% del PIL, in linea con il disavanzo previsto nel programma di stabilità 2022 per il 2022 e leggermente superiore per il 2023, principalmente a causa dell'aumento delle spese correnti nelle previsioni della Commissione per quest'ultimo anno. Le previsioni di primavera 2022 della Commissione prospettano un rapporto debito pubblico/PIL in calo, pari al 119,9 % nel 2022, e una situazione analoga, con un rapporto debito pubblico/PIL pari al 115,3 %, nel 2023. La differenza per il 2022 è dovuta alle previsioni della Commissione di una maggiore crescita del PIL nominale in tale anno. Secondo le previsioni di primavera 2022 della Commissione, la crescita del prodotto potenziale a medio termine (media su 10 anni) è stimata all'1,5 %. Tale stima non comprende però l'impatto delle riforme inserite nel piano per la ripresa e la resilienza, che possono dare impulso alla crescita potenziale del Portogallo.

¹³ Il programma di stabilità 2022 presentato alla Commissione e al Consiglio il 29 aprile 2022 aveva come data limite il 25 marzo 2022, giorno in cui è stato presentato al parlamento nazionale. Il 14 aprile 2022 il Portogallo ha presentato alla Commissione e all'Eurogruppo il documento programmatico di bilancio 2022, che per il 2022 includeva uno scenario macroeconomico leggermente modificato rispetto a quello del programma di stabilità. Nello specifico, il documento programmatico di bilancio 2022 conteneva una lieve revisione al ribasso della crescita del PIL reale, pari al 4,9 % nel 2022 (rispetto al 5,0 % del programma di stabilità) e una revisione al rialzo dell'inflazione dei prezzi al consumo (IPCA), pari al 4,0 % nello stesso anno (rispetto al 3,3 % del programma di stabilità). Nonostante una composizione leggermente diversa delle finanze pubbliche, il documento programmatico di bilancio 2022 ha mantenuto l'obiettivo relativo al disavanzo pubblico, pari all'1,9 % del PIL per il 2022.

- (16) Nel 2022 il governo ha gradualmente eliminato la maggior parte delle misure adottate in risposta alla crisi COVID-19, cosicché le misure temporanee di emergenza sono destinate a passare dal 2,2 % del PIL nel 2021 allo 0,7 % nel 2022. Il disavanzo pubblico del 2022 risente delle misure adottate per contrastare l'impatto economico e sociale dell'aumento dei prezzi dell'energia, che nelle previsioni di primavera 2022 della Commissione sono stimate allo 0,6 % del PIL nel 2022 e destinate ad azzerarsi nel 2023¹⁴. Tali misure consistono principalmente in trasferimenti sociali alle famiglie più povere, tagli delle imposte indirette sul consumo di energia e sussidi alle imprese del settore energetico. Le misure sono state presentate come temporanee ma, nel caso in cui i prezzi dell'energia restassero elevati nel 2023, alcune di esse potrebbero essere prorogate. Alcune di tali misure non sono mirate, in particolare la riduzione generale delle imposte sui carburanti. Il disavanzo pubblico risente anche dei costi per offrire protezione temporanea agli sfollati provenienti dall'Ucraina che, secondo le previsioni di primavera 2022 della Commissione, si attestano allo 0,1 % del PIL nel 2022¹⁵.
- (17) Nella raccomandazione del 18 giugno 2021 il Consiglio ha raccomandato che nel 2022 il Portogallo utilizzi il dispositivo per la ripresa e la resilienza per finanziare ulteriori investimenti a sostegno della ripresa, perseguendo nel contempo una politica di bilancio prudente e preservando gli investimenti finanziati a livello nazionale. Il Consiglio ha altresì raccomandato al Portogallo di limitare l'aumento della spesa corrente finanziata a livello nazionale e, quando le condizioni economiche lo consentano, di perseguire una politica di bilancio volta a conseguire posizioni di bilancio prudenti e sostenibilità a medio termine e di incrementare nel contempo gli investimenti per stimolare il potenziale di crescita.

¹⁴ Le cifre rappresentano il livello dei costi annuali di bilancio delle misure adottate dall'autunno 2021, comprese le entrate e le spese correnti nonché, se del caso, le misure di spesa in conto capitale.

¹⁵ Si ritiene che il numero totale di sfollati dall'Ucraina nell'Unione raggiungerà gradualmente i 6 milioni entro la fine del 2022 e la loro distribuzione geografica è stimata in base alle dimensioni delle comunità immigrate esistenti, alla relativa popolazione dello Stato membro ospitante e all'effettiva distribuzione degli sfollati provenienti dall'Ucraina in tutta l'Unione a partire da marzo 2022. Per i costi di bilancio pro capite, le stime si basano sul modello Euromod di microsimulazione del Centro comune di ricerca della Commissione, tenendo conto sia dei trasferimenti di denaro cui le persone potrebbero aver diritto che delle prestazioni in natura quali l'istruzione e l'assistenza sanitaria.

(18) Nel 2022, secondo le previsioni di primavera 2022 della Commissione e includendo le informazioni contenute nel programma di stabilità 2022 del Portogallo, l'orientamento della politica di bilancio sarà di sostegno all'economia, pari a -2,0 % del PIL¹⁶. Il Portogallo prevede di continuare a sostenere la ripresa avvalendosi del dispositivo per la ripresa e la resilienza per finanziare ulteriori investimenti, come raccomandato dal Consiglio. Secondo le proiezioni il contributo positivo all'attività economica della spesa finanziata mediante le sovvenzioni a norma del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'Unione aumenterà di 0,5 punti percentuali di PIL rispetto al 2021. Le previsioni indicano che gli investimenti finanziati a livello nazionale porteranno un contributo espansivo alla politica di bilancio pari a 0,2 punti percentuali del PIL nel 2022¹⁷. Il Portogallo prevede pertanto di preservare gli investimenti finanziati a livello nazionale, come raccomandato dal Consiglio. Allo stesso tempo, si prevede che nel 2022 l'aumento della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale (al netto delle nuove misure sul lato delle entrate) porterà un contributo espansivo di 1,1 punti percentuali all'orientamento generale della politica di bilancio. Questo significativo contributo espansivo comprende gli effetti supplementari delle misure volte ad affrontare l'impatto economico e sociale dell'aumento dei prezzi dell'energia (0,6 % del PIL), nonché i costi per offrire protezione temporanea agli sfollati provenienti dall'Ucraina (0,1 % del PIL), mentre l'aumento della spesa retributiva del settore pubblico, le spese connesse all'invecchiamento della popolazione e i consumi intermedi dovrebbero continuare a esercitare una pressione al rialzo sulle spese correnti. In particolare, il maggiore aumento dei prezzi al consumo rispetto al deflatore del PIL dovrebbe influire anche sul contributo espansivo della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale all'orientamento generale della politica di bilancio nel 2022, attraverso un aumento della spesa per i consumi pubblici di beni e servizi. Si prevede che nel 2022 il Portogallo limiterà ampiamente l'aumento della spesa corrente finanziata a livello nazionale, perché il significativo contributo espansivo della spesa corrente finanziata a livello nazionale nell'anno in questione è dovuto principalmente alle misure intese a far fronte all'impatto economico e sociale dell'aumento dei prezzi dell'energia, nonché ai costi per offrire protezione temporanea agli sfollati dall'Ucraina.

¹⁶ Un segno negativo dell'indicatore corrisponde a un eccesso di crescita della spesa primaria rispetto alla crescita economica a medio termine, il che indica una politica di bilancio espansiva.

¹⁷ Secondo le proiezioni l'altra spesa in conto capitale finanziata a livello nazionale darà un contributo espansivo di 0,2 punti percentuali di PIL.

- (19) Le previsioni di primavera 2022 della Commissione prospettano per il 2023 un orientamento di bilancio che si attesta a 0,0 % del PIL nell'ipotesi di politiche invariate¹⁸. Si prevede che nel 2023 il Portogallo continuerà ad avvalersi delle sovvenzioni a norma del dispositivo per la ripresa e la resilienza per finanziare ulteriori investimenti a sostegno della ripresa. Secondo le proiezioni il contributo positivo all'attività economica della spesa finanziata mediante le sovvenzioni a norma del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'Unione aumenterà di 0,2 punti percentuali di PIL rispetto al 2022. Le previsioni indicano che gli investimenti finanziati a livello nazionale porteranno un contributo espansivo alla politica di bilancio pari a 0,3 punti percentuali nel 2023¹⁹. Allo stesso tempo, si prevede che nel 2023 l'aumento della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale (al netto delle nuove misure sul lato delle entrate) porterà un contributo restrittivo di 0,7 punti percentuali all'orientamento generale della politica di bilancio. Ciò include l'impatto della graduale eliminazione delle misure volte a contrastare l'aumento dei prezzi dell'energia (0,6 % del PIL). Allo stesso tempo, il maggiore aumento dei prezzi al consumo rispetto al deflatore del PIL nel 2022 dovrebbe influire anche sul contributo della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale all'orientamento generale della politica di bilancio nel 2023, attraverso un aumento della spesa per le pensioni e le prestazioni sociali derivante dall'indicizzazione.
- (20) Secondo il programma di stabilità 2022 il disavanzo delle amministrazioni pubbliche scenderà gradualmente allo 0,3 % del PIL nel 2024 e raggiungerà una posizione di equilibrio nel 2025. Si prevede pertanto che il disavanzo delle amministrazioni pubbliche rimanga al di sotto del 3 % del PIL nel periodo di riferimento del programma. Secondo il programma di stabilità 2022, il rapporto debito pubblico/PIL è destinato a ridursi entro il 2025, scendendo al 109,8 % nel 2024 per poi diminuire ulteriormente al 105,9 % nel 2025. Secondo l'analisi della Commissione i rischi per la sostenibilità del debito appaiono elevati nel medio periodo.

¹⁸ Un segno positivo dell'indicatore corrisponde a un difetto di crescita della spesa primaria rispetto alla crescita economica a medio termine, il che indica una politica di bilancio restrittiva.

¹⁹ Secondo le proiezioni l'altra spesa in conto capitale finanziata a livello nazionale darà un contributo espansivo di 0,2 punti percentuali di PIL.

(21) Una composizione delle finanze pubbliche più favorevole alla crescita, sia sul fronte delle entrate che su quello delle spese del bilancio pubblico, favorirebbe la sostenibilità di bilancio a lungo termine del Portogallo, migliorerebbe il contesto imprenditoriale e contribuirebbe a una ripresa inclusiva. Per quanto riguarda il sistema fiscale del Portogallo, vi sono elementi²⁰ per ritenere il sistema di agevolazioni fiscali del paese macchinoso e poco trasparente (sono state identificate più di 500 agevolazioni fiscali, distribuite in oltre 60 testi normativi), di modo che l'efficienza economica delle spese fiscali trarrebbe beneficio da un monitoraggio e una valutazione costanti. Inoltre alla struttura delle aliquote dell'imposta sul reddito delle società si aggiungono le addizionali statali e comunali, generando complessità per i contribuenti e un onere ulteriore per l'amministrazione fiscale. Le ritenute fiscali dirette sono spesso troppo elevate, elevando così l'entità delle richieste di rimborsi nell'anno successivo. I costi ricorrenti della riscossione delle imposte sono relativamente elevati (nel 2019 erano superiori di circa il 20 % rispetto alla media dell'UE a 27) e gli investimenti dell'amministrazione fiscale nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono bassi rispetto alla media dell'Unione (sono pari al 5,7 % delle spese operative dell'amministrazione fiscale nel 2019, ossia quasi la metà della media dell'UE a 27). In questo contesto, rendere più efficiente l'amministrazione delle entrate del Portogallo contribuirebbe a ridurre i tempi di pagamento delle imposte e l'entità degli arretrati di imposta (che, attestandosi al 37,1 % delle entrate nette totali alla fine del 2019, erano tra i più elevati dell'Unione). Per quanto riguarda il sistema di protezione sociale del Portogallo, l'efficacia dei trasferimenti sociali nel ridurre la povertà e le disuguaglianze è inferiore alla media dell'Unione. In particolare, l'adeguatezza del reddito minimo è bassa, pari al 37,5 % della soglia di povertà (Unione: 58,9 %). Allo stesso tempo, l'esistenza di una molteplicità di prestazioni sociali con obiettivi apparentemente simili è un ulteriore fattore di complessità. La conseguente frammentazione del sistema di protezione sociale si traduce in tassi di utilizzo relativamente bassi e nella mancanza di un'attenzione efficace verso i più bisognosi, pregiudicando la copertura e, in ultima analisi, l'adeguatezza delle prestazioni sociali. In questo contesto, l'attuazione della strategia nazionale contro la povertà è particolarmente importante.

²⁰ "Agevolazioni fiscali in Portogallo: concetto, metodologia e pratica", Gruppo di lavoro sulle agevolazioni fiscali, maggio 2019.

(22) Conformemente all'articolo 19, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (UE) 2021/241, e al criterio 2.2 dell'allegato V di tale regolamento, il piano per la ripresa e la resilienza comprende un'ampia gamma di riforme e investimenti che si rafforzano reciprocamente, da attuare secondo un calendario indicativo da completarsi entro il 31 agosto 2026. Questi contribuiscono ad affrontare tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide economiche e sociali individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese rivolte dal Consiglio al Portogallo nei semestri europei 2019 e 2020, oltre che nelle raccomandazioni specifiche per paese formulate entro la data di adozione di un piano per la ripresa e la resilienza. In particolare, il piano per la ripresa e la resilienza promuove gli investimenti per le transizioni verde e digitale. Il miglioramento della qualità delle finanze pubbliche e della sostenibilità finanziaria delle imprese statali ne è un elemento centrale. Il piano è ambizioso per quanto riguarda il rafforzamento della resilienza del sistema sanitario e il miglioramento dell'accesso a un'assistenza sanitaria e a lungo termine di qualità. Il piano mira a migliorare il livello generale delle competenze dei cittadini, comprese le competenze digitali per vari gruppi di popolazione, e rafforza l'offerta di attività di formazione e istruzione professionale. Il piano prevede investimenti significativi per migliorare i servizi sociali, anche aumentando l'offerta di alloggi sociali e a prezzi accessibili. Introduce misure pertinenti per ridurre la segmentazione del mercato del lavoro e sostenere un'occupazione di qualità e la creazione e il mantenimento dei posti di lavoro. Mira in particolare a favorire l'uso delle tecnologie digitali da parte di cittadini e imprese. È significativo che introduca misure volte a promuovere l'accesso ai finanziamenti, in particolare per le piccole e medie imprese, e a promuovere gli investimenti pubblici e privati a favore della ripresa economica del paese. Prevede riforme e investimenti significativi per promuovere gli investimenti nella ricerca e nell'innovazione e per renderli più efficienti ed efficaci. È ambizioso nell'affrontare le sfide del contesto imprenditoriale e nel migliorare l'efficienza del sistema giudiziario.

- (23) L'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza del Portogallo contribuirà presumibilmente a compiere ulteriori progressi nelle transizioni verde e digitale. Le misure a sostegno degli obiettivi climatici in Portogallo rappresentano il 37,9 % della dotazione totale del piano per la ripresa e la resilienza, mentre le misure a sostegno degli obiettivi digitali rappresentano il 22,1 % della dotazione. La piena attuazione del piano per la ripresa e la resilienza in linea con i traguardi e gli obiettivi pertinenti aiuterà il Portogallo a riprendersi rapidamente dalle conseguenze negative della crisi COVID-19, aumentandone la resilienza. Il coinvolgimento sistematico delle parti sociali e di altri portatori di interessi pertinenti rimane importante per l'attuazione efficace del piano per la ripresa e la resilienza e di altre politiche economiche e occupazionali che vanno al di là del piano per la ripresa e la resilienza, e per assicurare un'ampia titolarità dell'agenda politica generale.
- (24) Il Portogallo ha presentato l'accordo di partenariato previsto dal regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio²¹ il 4 marzo 2022, mentre gli altri programmi della politica di coesione previsti da tale regolamento sono stati presentati il 4 giugno 2022. Conformemente al regolamento (UE) 2021/1060, il Portogallo deve tenere conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese nella programmazione dei fondi della politica di coesione 2021-2027. Si tratta di un prerequisito per aumentare l'efficacia e massimizzare il valore aggiunto del sostegno finanziario ricevuto dai fondi della politica di coesione, e promuovere nel contempo il coordinamento, la complementarità e la coerenza tra tali fondi della politica di coesione e altri strumenti e fondi dell'Unione. Il successo dell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza e dei programmi di politica di coesione dipende anche dalla correzione delle strozzature che ostacolano gli investimenti a sostegno delle transizioni verde e digitale e di uno sviluppo territoriale equilibrato.

²¹ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti (GU L 231 del 30.6.2021, pag. 159).

- (25) Oltre alle sfide economiche e sociali affrontate nel piano per la ripresa e la resilienza, il Portogallo deve far fronte a una serie di sfide aggiuntive legate all'economia circolare. In particolare, il Portogallo è molto al di sotto della media dell'Unione per quanto riguarda gli indicatori relativi alla gestione dei rifiuti. Il tasso medio di riciclaggio dei rifiuti urbani è basso e in diminuzione e si registrano disparità regionali. Il Portogallo non ha raggiunto l'obiettivo dell'Unione di riciclare il 50 % dei rifiuti urbani entro il 2020. Nel 2019 il tasso di riciclaggio complessivo è stato del 29 % e nel 2020 del 26,5 % (dati provvisori), a fronte di una media dell'Unione del 48 %. Per raggiungere gli obiettivi dell'Unione per il prossimo decennio, tra cui il 55 % di rifiuti urbani riciclati entro il 2025, saranno necessari sforzi significativi. Occorre migliorare la prevenzione, la minimizzazione, lo smistamento, il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti, evitandone così il conferimento in discarica o negli inceneritori, ed è necessario modernizzare le strutture di riciclaggio e trattamento dei rifiuti. L'aumento delle tasse sul conferimento in discarica e sull'incenerimento, l'introduzione di una tassa sui rifiuti residui e l'aumento degli oneri per i comuni che non raggiungono gli obiettivi di riciclaggio sono buoni esempi di efficacia nel raggiungimento di tali obiettivi. Anche una maggiore diffusione della raccolta differenziata dei rifiuti e l'ulteriore sviluppo dei sistemi di imposizione in base ai rifiuti prodotti (pay-as-you-throw) potrebbero imprimere un'accelerazione a questo processo.
- (26) In risposta al mandato conferito dai capi di Stato o di governo dell'Unione nella dichiarazione di Versailles, la proposta della Commissione per il piano REPowerEU mira ad azzerare gradualmente ma quanto prima la dipendenza dell'Unione dalle importazioni di combustibili fossili dalla Russia. A tale scopo la Commissione intende identificare, nel dialogo con gli Stati membri, i progetti, gli investimenti e le riforme più idonei a livello regionale, nazionale e dell'Unione. Queste misure sono finalizzate a ridurre la dipendenza complessiva dai combustibili fossili e a porre fine alle importazioni dalla Russia.

(27) Il Portogallo presenta un'elevata quota di energie rinnovabili (un terzo del suo mix energetico) e non è fortemente dipendente dai combustibili fossili russi. Il petrolio e il gas (soprattutto il gas naturale liquefatto (GNL)) rappresentano tuttavia ancora i due terzi dell'approvvigionamento di energia primaria del paese, attestandosi rispettivamente al 42 % e al 24 % secondo i dati del 2020. Il carbone è stato eliminato dalla produzione di energia elettrica nel 2021, ma il consumo di gas è aumentato rapidamente negli ultimi anni, in parte a causa della minore disponibilità di energia idroelettrica dovuta alla siccità. Il Portogallo, che importa il 10 % del gas dalla Russia, ha un indice di dipendenza ben al di sotto della media dell'Unione, che è pari al 44 %, grazie al ricorso massiccio al GNL, e non importa petrolio o carbone dalla Russia²². Importa tuttavia il 100 % dei combustibili fossili. Per ridurre tale dipendenza complessiva dalle importazioni, in sintonia con una maggiore ambizione climatica dell'Unione che si concentri su un'energia più accessibile, sicura e sostenibile, sarà necessario sfruttare ulteriormente il potenziale solare ed eolico portoghese, segnatamente offshore, in particolare razionalizzando le procedure di rilascio delle licenze, così come rafforzare la capacità amministrativa. Il potenziamento delle reti di trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica, anche con tecnologie a corrente continua, e la possibilità di investire nello stoccaggio di energia elettrica e nell'idrogeno rinnovabile, con la rispettiva capacità aggiuntiva di energie rinnovabili, consentirebbero di fornire energia flessibile e a risposta rapida, fondamentale per la gestione di un sistema con un'elevata quota di energie rinnovabili. Anche il basso livello di interconnessione elettrica con la Spagna (e in ultima analisi con la Francia) rappresenta una sfida per la resilienza del sistema elettrico del Portogallo e dell'Unione. Ulteriori interconnessioni transfrontaliere potrebbero favorire una maggiore integrazione nel mercato unico dell'energia della capacità ricavata da fonti rinnovabili nella penisola iberica, in particolare per quanto riguarda le infrastrutture del gas predisposte per l'idrogeno, in quanto potrebbero contribuire a diversificare l'approvvigionamento di gas nel mercato interno e a sfruttare il potenziale a lungo termine dell'idrogeno rinnovabile.

²² Eurostat (2020), quota delle importazioni dalla Russia rispetto al totale delle importazioni di gas naturale, petrolio greggio e carbone fossile. Per la media dell'UE a 27, il totale delle importazioni si basa sulle importazioni dall'esterno dell'UE a 27. Per il Portogallo, le importazioni totali comprendono gli scambi intra-UE. Il petrolio greggio non comprende i prodotti petroliferi raffinati.

Per migliorare l'efficienza energetica degli edifici, l'efficacia degli sforzi di investimento si gioverebbe molto di piani di finanziamento adeguati, di campagne di sensibilizzazione e dello sviluppo di competenze verdi. È inoltre necessario decarbonizzare ulteriormente il settore dei trasporti, anche accelerando la diffusione delle infrastrutture di ricarica elettronica e portando avanti i principali progetti di trasporto ferroviario, di mobilità ciclistica e di trasporto pubblico. Sarà necessario accrescere ulteriormente l'ambizione relativamente alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e alla revisione al rialzo degli obiettivi in materia di energie rinnovabili e di efficienza energetica per allineare il Portogallo agli obiettivi del pacchetto "Pronti per il 55 %".

- (28) Anche se l'accelerazione della transizione verso la neutralità climatica e l'abbandono dei combustibili fossili genereranno notevoli costi di ristrutturazione in diversi settori, il Portogallo può avvalersi del meccanismo per una transizione giusta nel contesto della politica di coesione per attenuare l'impatto socioeconomico della transizione nelle regioni maggiormente interessate. Il Portogallo può inoltre avvalersi del Fondo sociale europeo Plus, istituito dal regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio²³, per migliorare le opportunità occupazionali e rafforzare la coesione sociale.
- (29) Alla luce della valutazione della Commissione, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità 2022 e il suo parere²⁴ trova riscontro nella raccomandazione di cui al punto 1.
- (30) Date le strette correlazioni tra le economie degli Stati membri della zona euro e il loro contributo collettivo al funzionamento dell'Unione economica e monetaria, il Consiglio ha raccomandato a tali Stati membri di prendere provvedimenti, anche tramite i piani per la ripresa e la resilienza, per attuare le raccomandazioni di cui alla raccomandazione 2022 relativa alla zona euro. Per quanto riguarda il Portogallo ciò trova riscontro in particolare nelle raccomandazioni di cui ai punti 1 e 2.

²³ Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (UE) n. 1296/2013 (GU L 231 del 30.6.2021, pag. 21).

²⁴ A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97.

(31) Alla luce dell'esame approfondito della Commissione e della sua valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma 2022 e il programma di stabilità 2022. Le sue raccomandazioni a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti 1, 2 e 4. Le raccomandazioni di cui ai punti 1 e 2 contribuiscono anche all'attuazione della raccomandazione 2022 relativa alla zona euro, in particolare la prima e la quarta raccomandazione per la zona euro. Le politiche di bilancio menzionate nella raccomandazione di cui al punto 1 contribuiscono a correggere, tra l'altro, gli squilibri legati all'elevato debito pubblico in un contesto di bassa crescita della produttività. Le politiche menzionate nella raccomandazione di cui al punto 2 contribuiscono tra l'altro a ridurre il debito estero, privato e pubblico, in quanto la piena attuazione del piano per la ripresa e la resilienza sosterrà la crescita rafforzando al contempo la resilienza dell'economia. Le politiche menzionate nella raccomandazione di cui al punto 4 contribuiscono tra l'altro a correggere gli squilibri legati all'elevato debito estero nel lungo periodo,

RACCOMANDA al Portogallo di prendere provvedimenti nel 2022 e nel 2023 al fine di:

1. assicurare, nel 2023, una politica di bilancio prudente, in particolare limitando la crescita della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale al di sotto della crescita del prodotto potenziale a medio termine, tenendo conto del perdurare del sostegno temporaneo e mirato alle famiglie e alle imprese più vulnerabili agli aumenti dei prezzi dell'energia e alle persone in fuga dall'Ucraina; essere pronto ad adeguare la spesa corrente all'evoluzione della situazione; aumentare gli investimenti pubblici per le transizioni verde e digitale e per la sicurezza energetica tenendo conto dell'iniziativa REPowerEU, anche avvalendosi del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di altri fondi dell'Unione; perseguire, per il periodo successivo al 2023, una politica di bilancio volta a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare una riduzione credibile e graduale del debito e la sostenibilità di bilancio a medio termine attraverso il progressivo risanamento, investimenti e riforme; migliorare l'efficacia del sistema fiscale e di quello di protezione sociale, in particolare semplificandoli entrambi, rafforzando l'efficienza delle rispettive amministrazioni e riducendo gli oneri amministrativi;

2. procedere con l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, in linea con i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021; concludere rapidamente i negoziati con la Commissione sui documenti di programmazione della politica di coesione per il periodo 2021-2027 al fine di avviare l'attuazione dei programmi;
3. migliorare le condizioni per una transizione verso un'economia circolare, in particolare aumentando la prevenzione, il riciclaggio e il riutilizzo dei rifiuti per evitarne il conferimento in discariche e inceneritori;
4. ridurre la dipendenza complessiva dai combustibili fossili, anche nel settore dei trasporti; accelerare la diffusione delle energie rinnovabili potenziando le reti di trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica, consentendo investimenti nello stoccaggio di energia elettrica e razionalizzando le procedure di rilascio delle licenze per permettere l'ulteriore sviluppo della produzione di energia elettrica da fonte eolica, in particolare offshore, e solare, nonché della produzione di idrogeno rinnovabile; rafforzare il quadro degli incentivi per gli investimenti nel settore dell'efficienza energetica degli edifici; aumentare le interconnessioni energetiche.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio

Il presidente