COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 23.5.2022
COM(2022) 610 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

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

{SWD(2022) 610 final} - {SWD(2022) 640 final}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

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

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[1], 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 macroeconomici[2], 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) Il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio[3] che istituisce 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 la transizione 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 [è stato] aggiornato il [XX] giugno 2022, a norma dell'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/241.

---

1 GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

2 GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

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).

(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 del rinnovato impegno comune del vertice sociale di Porto del 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 la Spagna tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito[4]. Lo stesso giorno ha adottato anche una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio relativa alla politica economica della zona euro, che il Consiglio ha adottato il 5 aprile 2022, 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, che il Consiglio ha adottato il 14 marzo 2022.

(3) L'invasione russa dell'Ucraina, di poco successiva alla pandemia mondiale, ha sensibilmente modificato il contesto geopolitico ed economico. L'impatto dell'invasione sulle economie degli Stati membri si è manifestato ad esempio con l'aumento dei prezzi dell'energia e dei generi alimentari e prospettive di crescita più deboli. L'aumento dei prezzi dell'energia grava in particolare sulle famiglie più vulnerabili che vivono o rischiano di cadere in condizioni di povertà energetica. L'UE sta inoltre registrando un afflusso senza precedenti di persone in fuga dall'Ucraina. In questo contesto il 4 marzo 2022 è stata attivata per la prima volta la direttiva sulla protezione temporanea[5], che riconosce agli sfollati ucraini il diritto di soggiornare legalmente nell'UE e dà loro accesso all'istruzione e alla formazione, al mercato del lavoro, all'assistenza sanitaria, agli alloggi e all'assistenza sociale.

(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 la realizzazione delle priorità politiche del semestre europeo; i piani infatti affrontano tutte o un sottoinsieme significativo delle raccomandazioni specifiche per paese formulate nei cicli 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 eventuali raccomandazioni specifiche per paese formulate entro la data di presentazione del piano modificato.

(5) La clausola di salvaguardia generale è attiva da marzo 2020[6]. Nella comunicazione del 3 marzo 2021[7], la Commissione ha espresso il parere secondo cui la decisione sulla

---

4 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).

5 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).

6 Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, Bruxelles, 20.3.2020 (COM(2020) 123 final).

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'UE o nella zona euro rispetto ai livelli precedenti la crisi (fine 2019). L'aumento dell'incertezza e i forti rischi di revisione al ribasso delle prospettive economiche nel contesto della guerra in Europa, l'incremento senza precedenti dei prezzi dell'energia e le continue perturbazioni della catena di approvvigionamento giustificano l'estensione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita fino al 2023.

(6) Seguendo l'approccio indicato nel parere del Consiglio del 18 giugno 2021 sul programma di stabilità 2021, la misura migliore per valutare l'orientamento della politica di bilancio è attualmente la variazione della spesa primaria (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate), escluse le misure temporanee di emergenza connesse alla crisi COVID-19 ma comprese le spese finanziate mediante sostegno a fondo perduto (sovvenzioni) del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE, rispetto alla crescita potenziale a medio termine[8]. Oltre all'orientamento generale della politica di bilancio, al fine di valutare se la politica di bilancio nazionale sia prudente e la sua composizione sia favorevole a una ripresa sostenibile in linea con le transizioni verde e digitale, è dedicata particolare attenzione anche all'evoluzione della spesa corrente primaria finanziata a livello nazionale[9] (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate ed escluse le misure temporanee di emergenza connesse alla crisi COVID-19) e degli investimenti.

(7) Il 2 marzo 2022 la Commissione ha adottato una comunicazione che fornisce orientamenti generali per la politica di bilancio nel 2023, 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[10]. Pur restando pronta a reagire all'evoluzione della situazione economica, sulla base delle prospettive macroeconomiche delle previsioni d'inverno 2022 la Commissione ha osservato che la transizione da una politica di bilancio aggregata favorevole nel 2020-2022 a una politica di bilancio aggregata sostanzialmente neutra nel 2023 apparirebbe appropriata. La Commissione ha annunciato che le raccomandazioni in materia di bilancio per il 2023 dovrebbero continuare a differenziare tra gli Stati membri e tenere conto di eventuali effetti di ricaduta transfrontalieri. Ha invitato gli Stati membri a tener conto degli orientamenti nei loro programmi di stabilità e convergenza e si è impegnata a monitorare attentamente l'andamento dell'economia e ad adeguare i propri orientamenti politici in base alle necessità, al più tardi in occasione del pacchetto di primavera del semestre di fine maggio 2022.

(8) Per quanto riguarda gli orientamenti di bilancio forniti il 2 marzo 2022, le raccomandazioni in materia di bilancio per il 2023 tengono conto del peggioramento delle prospettive economiche, dell'accresciuta incertezza e degli ulteriori rischi di

---

7 Comunicazione della Commissione al Consiglio, "A un anno dall'insorgere della pandemia di COVID-19: la risposta della politica di bilancio", Bruxelles, 3.3.2021 (COM(2021) 105 final).

8 Le stime della presente raccomandazione relative all'orientamento della politica di bilancio e alle 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 tengono conto delle ricadute positive delle riforme indotte dal piano per la ripresa e la resilienza, che possono stimolare la crescita potenziale.

9 Non finanziata da sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di altri fondi dell'UE.

10 Comunicazione della Commissione al Consiglio, "Orientamenti di politica di bilancio per il 2023", Bruxelles, 2.3.2022 (COM(2022) 85 final).

revisione al ribasso, nonché dell'inflazione più elevata rispetto alle previsioni d'inverno. Alla luce di tali considerazioni, la risposta di bilancio deve espandere gli investimenti pubblici per la transizione 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 alle circostanze in rapida evoluzione e differenziarsi tra i vari paesi in funzione della loro situazione economica e di bilancio, anche per quanto riguarda l'esposizione alla crisi e l'afflusso di sfollati dall'Ucraina.

(9) Il 30 aprile 2021 la Spagna 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 relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Spagna[11]. L'erogazione delle rate è subordinata a una decisione della Commissione adottata a norma dell'articolo 24, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2021/241, che stabilisca che la Spagna 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) Il 30 aprile 2022 la Spagna ha presentato il programma nazionale di riforma 2022 e il 29 aprile 2022 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 della Spagna in merito ai progressi compiuti nella realizzazione del suo piano per la ripresa e la resilienza.

(11) La Commissione ha pubblicato la relazione per paese 2022 relativa alla Spagna[12] il 23 maggio 2022. Ha valutato i progressi compiuti dalla Spagna nel dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio nel 2019, nel 2020 e nel 2021 e ha fatto il punto sull'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza da parte della Spagna, basandosi sul quadro di valutazione della ripresa e della resilienza. Sulla scorta di questa 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 inoltre i progressi compiuti dalla Spagna nell'attuare il pilastro europeo dei diritti sociali, conseguire gli obiettivi principali dell'UE in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

---

11 Decisione di esecuzione del Consiglio, del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Spagna (ST 10150 2021 INIT e ST 10150 2021 ADD 1 REV 2).

12 SWD(2022) 610 final.

(12) La Commissione ha effettuato un esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011 per la Spagna e ne ha pubblicato i risultati il 23 maggio 2022[13]. La Commissione ha concluso che la Spagna presenta squilibri. In particolare, le vulnerabilità riguardano l'elevato debito estero, privato e pubblico, in un contesto di elevata disoccupazione, e hanno rilevanza transfrontaliera.

(13) Il 23 maggio 2022 la Commissione ha pubblicato una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, TFUE. La relazione esaminava la situazione di bilancio della Spagna, il cui disavanzo pubblico nel 2021 superava il valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato. Tale relazione ha concluso che il criterio del disavanzo non era soddisfatto. In linea con la comunicazione del 2 marzo 2022, la Commissione non ha proposto l'avvio di nuove procedure per i disavanzi eccessivi nella primavera del 2022 e rivaluterà l'opportunità di proporne l'avvio nell'autunno del 2022.

(14) Il 20 luglio 2020 il Consiglio ha raccomandato alla Spagna di attuare nel 2020 e nel 2021, in linea con la clausola di salvaguardia generale, tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia, sostenere l'economia e la successiva ripresa. Ha inoltre raccomandato alla Spagna, 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. Nel 2021, sulla base dei dati convalidati da Eurostat, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche della Spagna è sceso dal 10,3 % del PIL nel 2020 al 6,9 % nel 2021. La risposta della politica di bilancio della Spagna ha sostenuto la ripresa economica nel 2021, mentre le misure temporanee di sostegno di emergenza sono diminuite passando dal 3,9 % del PIL nel 2020 al 2,8 % nel 2021. Le misure adottate dalla Spagna nel 2021 sono in linea con la raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020. Le misure discrezionali di bilancio adottate dal governo nel 2020 e nel 2021 erano per lo più temporanee o accompagnate da misure di compensazione, anche se alcune di esse, rappresentate principalmente da trasferimenti correnti alle regioni per far fronte alle nuove esigenze nel settore dell'assistenza sanitaria, non avevano carattere temporaneo né erano accompagnate da misure di compensazione. Sulla base dei dati convalidati da Eurostat, il debito delle amministrazioni pubbliche nel 2021 si attestava al 118,4 % del PIL.

(15) Lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio del programma di stabilità 2022 è realistico. Il governo prevede una crescita del PIL reale del 4,3 % nel 2022 e del 3,5 % nel 2023. A titolo di confronto, le previsioni di primavera 2022 della Commissione prospettano una crescita del PIL reale inferiore, pari al 4,0 % nel 2022 e al 3,4 % nel 2023. Nel suo programma di stabilità 2022 il governo prevede che il disavanzo nominale scenderà al 5,0 % del PIL nel 2022 e al 3,9 % nel 2023. Il calo del 2022 riflette principalmente la forte crescita dell'attività economica, l'aumento del gettito fiscale e l'eliminazione della maggior parte delle misure di emergenza. Secondo il programma, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe calare, arrivando al 115,2 % nel 2022 e al 112,4 % nel 2023. Sulla base degli interventi noti alla data limite per le proiezioni, le previsioni di primavera 2022 della Commissione prospettano un disavanzo pubblico per il 2022 e il 2023 pari rispettivamente al 4,9 % e al 4,4 % del PIL, in linea con il disavanzo previsto nel programma di stabilità 2022. Le previsioni di primavera 2022 della Commissione

[13] SWD(2022) 631 final.

prospettano un rapporto debito pubblico/PIL simile, pari al 115,1 % nel 2022 e al 113,7 % nel 2023. La differenza è in parte dovuta al maggiore disavanzo primario prospettato per il 2023.

Sulla base delle previsioni di primavera 2022 della Commissione, la crescita del prodotto potenziale a medio termine (media in un periodo di 10 anni) è stimata allo 0,8 %. Tale stima non comprende però l'impatto delle riforme di cui al piano per la ripresa e la resilienza che possono dare impulso alla crescita potenziale della Spagna.

(16) Nel 2022 il governo ha eliminato gradualmente la maggior parte delle misure adottate in risposta alla crisi COVID-19, per cui si prospetta una riduzione delle misure temporanee di sostegno di emergenza dal 2,8 % del PIL nel 2021 allo 0,4 % nel 2022. Il disavanzo pubblico 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 0,4 % del PIL nel 2022 e allo 0,0 % del PIL nel 2023[14]. Tali misure consistono principalmente in trasferimenti sociali alle famiglie, tagli alle imposte indirette sul consumo di energia, sovvenzioni alla produzione di energia e trasferimenti ai settori colpiti. Le misure sono state presentate come temporanee ma, nel caso in cui i prezzi dell'energia restassero elevati anche nel 2023, alcune di esse potrebbero essere prorogate. Alcune di queste misure non sono mirate, in particolare la sospensione dell'imposta sulla produzione di energia o la riduzione dell'imposta speciale sull'energia elettrica. Sul disavanzo pubblico incidono inoltre i costi sostenuti per offrire protezione temporanea agli sfollati ucraini, che nelle previsioni di primavera 2022 della Commissione sono stimati allo 0,1 % del PIL sia nel 2022 che nel 2023[15].

(17) Il 18 giugno 2021 il Consiglio ha raccomandato che nel 2022 la Spagna[16] si avvalga del dispositivo per la ripresa e la resilienza per finanziare ulteriori investimenti a sostegno della ripresa, perseguendo nel contempo una politica di bilancio prudente. Il paese dovrebbe inoltre preservare gli investimenti finanziati a livello nazionale. Il Consiglio ha inoltre raccomandato alla Spagna, 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.

(18) Nel 2022, sulla base delle previsioni di primavera 2022 della Commissione e delle informazioni contenute nel suo programma di stabilità 2022, l'orientamento della politica di bilancio dovrebbe essere favorevole, attestandosi a -2,2 % del PIL[17]. La Spagna prevede di continuare a sostenere la ripresa avvalendosi del dispositivo per la

---

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

15 Il numero totale di sfollati dall'Ucraina verso l'UE dovrebbe raggiungere gradualmente 6 milioni entro la fine del 2022, e la loro distribuzione geografica è stimata in base all'entità della diaspora esistente, alla popolazione relativa dello Stato membro ospitante e alla distribuzione effettiva degli sfollati dall'Ucraina nell'UE a partire dal marzo 2022. Per quanto riguarda i costi di bilancio per persona, le stime si basano sul modello di microsimulazione EUROMOD del Centro comune di ricerca della Commissione, che tiene conto sia dei trasferimenti in denaro cui le persone possono avere diritto, sia delle prestazioni in natura, come l'istruzione e l'assistenza sanitaria.

16 Raccomandazione del Consiglio, del 18 giugno 2021, che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2021 della Spagna (GU C 304 del 29.7.2021, pag. 40).

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

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 del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE aumenterà di 0,9 punti percentuali di PIL rispetto al 2021. Le previsioni indicano che gli investimenti finanziati a livello nazionale porteranno un contributo espansivo all'orientamento della politica di bilancio pari a 0,4 punti percentuali nel 2022[18]. La Spagna 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 corrente primaria finanziata a livello nazionale (al netto delle nuove misure in materia di entrate) porterà un contributo espansivo di 1,2 punti percentuali all'orientamento generale della politica di bilancio. Questo significativo contributo espansivo comprende gli effetti aggiuntivi delle misure volte ad affrontare l'impatto economico e sociale dell'aumento dei prezzi dell'energia (0,3 % del PIL), nonché i costi per l'offerta di protezione temporanea agli sfollati provenienti dall'Ucraina (0,1 % del PIL), mentre il maggiore aumento dei prezzi al consumo rispetto al deflatore del PIL dovrebbe influire sul contributo espansivo della spesa corrente primaria finanziata a livello nazionale nel 2022 determinando un aumento della spesa per i consumi pubblici di beni e servizi. In base alle previsioni della Commissione, a tali misure non corrispondono del tutto misure di compensazione.

(19) Le previsioni di primavera 2022 della Commissione prospettano per il 2023 un orientamento della politica di bilancio pari a 0,0 % del PIL nell'ipotesi di politiche invariate[19]. Si prevede che nel 2023 la Spagna continuerà a utilizzare le sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza per finanziare ulteriori investimenti a sostegno della ripresa. Secondo le proiezioni nel 2023 il contributo positivo all'attività economica della spesa finanziata mediante le sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE rimarrà stabile rispetto al 2022. Le previsioni indicano che gli investimenti finanziati a livello nazionale porteranno un contributo restrittivo all'orientamento della politica di bilancio pari a 0,1 punti percentuali nel 2023[20]. Allo stesso tempo, si prevede che nel 2023 l'aumento della spesa corrente primaria finanziata a livello nazionale (al netto delle nuove misure in materia di entrate) porterà un contributo sostanzialmente neutro pari a +0,1 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 (0,4 % del PIL).

(20) Nel programma di stabilità 2022 si prevede un graduale calo del disavanzo delle amministrazioni pubbliche, che arriverà al 3,3 % del PIL nel 2024 e al 2,9 % nel 2025. Si prevede pertanto che il disavanzo pubblico arriverà al di sotto del 3 % del PIL nel 2025. Secondo il programma, entro il 2025 il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe calare, arrivando al 110,8 % nel 2024 per poi registrare un'ulteriore diminuzione nel 2025 fino a raggiungere il 109,7 %. In base all'analisi della

[18] Secondo le previsioni l'altra spesa in conto capitale finanziata a livello nazionale darà un contributo restrittivo di 0,3 punti percentuali di PIL per via del graduale ritorno ai livelli pre-pandemia.

[19] Un segno negativo (positivo) dell'indicatore corrisponde a un eccesso (difetto) di crescita della spesa primaria rispetto alla crescita economica a medio termine, il che indica una politica di bilancio espansiva (restrittiva).

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

Commissione, i rischi per la sostenibilità del debito appaiono elevati nel medio termine.

(21) Conformemente all'articolo 19, paragrafo 3, lettera b), e all'allegato V, criterio 2.2, del regolamento (UE) 2021/241, il piano per la ripresa e la resilienza comprende un'ampia gamma di riforme e investimenti che si rafforzano reciprocamente, da attuare entro il 2026. Questi contribuiscono ad affrontare tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide economiche e sociali individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese rivolte dal Consiglio alla Spagna nei semestri europei 2019 e 2020, oltre che nelle raccomandazioni specifiche per paese formulate entro la data di adozione di un piano. In particolare, il piano per la ripresa e la resilienza dovrebbe essere in grado di contribuire considerevolmente nel dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese relative alla promozione degli investimenti pubblici e privati per favorire la ripresa. Nel farlo, dovrebbe dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese sugli investimenti nell'innovazione e sulla transizione digitale e verde del paese. Il piano comprende anche misure per ridurre l'elevata percentuale di contratti a tempo determinato nei settori pubblico e privato e per rafforzare le politiche attive del mercato del lavoro. Il piano dovrebbe contribuire a ovviare, nell'assistenza in materia di disoccupazione, all'attuale frammentazione che ha determinato delle lacune, nonché contribuire alla fornitura di competenze e qualifiche pertinenti per il mercato del lavoro, che dovrebbero accompagnare la transizione verde e digitale della Spagna. Il piano può migliorare notevolmente l'accesso all'apprendimento digitale attraverso investimenti in dispositivi e competenze, così come attraverso la creazione di corsi online. Anche i risultati scolastici potrebbero migliorare a seguito di investimenti a favore delle varie fasi del ciclo di istruzione. Le misure previste dal piano possono anche contribuire a dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese che chiedono alla Spagna di migliorare la copertura e l'adeguatezza dei regimi di reddito minimo e di sostegno alle famiglie. Il piano dovrebbe inoltre rafforzare il quadro degli appalti pubblici e contribuire a migliorare il contesto imprenditoriale. Inoltre le misure del piano volte a rendere più efficace la spesa pubblica e il sistema fiscale possono contribuire alla sostenibilità di bilancio.

(22) Si prevede che l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza della Spagna consentirà di compiere ulteriori progressi nella transizione verde e digitale. Le misure a sostegno degli obiettivi climatici in Spagna rappresentano il 40 % della dotazione totale del piano, mentre le misure a sostegno degli obiettivi digitali rappresentano il 28 % della dotazione. La piena attuazione del piano per la ripresa e la resilienza in linea con i traguardi e gli obiettivi pertinenti aiuterà la Spagna 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 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, e per assicurare un'ampia titolarità dell'agenda politica generale.

(23) La Spagna non ha ancora presentato formalmente l'accordo di partenariato e gli altri documenti di programmazione della politica di coesione[21]. Conformemente al

[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

regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, la Spagna tiene 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 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 della transizione verde e digitale e di uno sviluppo territoriale equilibrato.

(24) Oltre alle sfide economiche e sociali affrontate nel piano per la ripresa e la resilienza, la Spagna fa fronte a una serie di sfide aggiuntive legate all'accelerazione della transizione verde, alle interconnessioni energetiche, agli alloggi popolari, a prezzi accessibili ed efficienti sotto il profilo energetico e all'economia circolare. Le politiche volte ad aumentare i tassi di riciclaggio e a promuovere l'economia circolare possono concorrere a limitare le importazioni di beni, contribuendo a migliorare gli squilibri esterni. Nel medio e lungo periodo il raggiungimento degli obiettivi in materia di energie rinnovabili e di efficienza energetica e l'aumento delle interconnessioni energetiche possono contribuire a ridurre la dipendenza dai combustibili fossili e l'elevato debito estero.

(25) La Spagna trarrebbe vantaggio dall'ulteriore dissociazione della crescita economica dall'impiego delle risorse per raggiungere alcuni obiettivi dell'UE più ambiziosi, tra cui quelli del pacchetto "Pronti per il 55 %". A tal proposito, il tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani e quello di utilizzo di materiali circolari del paese sono inferiori rispetto alla media dell'UE, mentre la quota di rifiuti conferiti in discarica è nettamente superiore. Un coordinamento costante tra i diversi livelli di governo e maggiori investimenti possono aiutare la Spagna a rispettare gli obblighi in materia di raccolta differenziata e riciclaggio. Il conseguimento degli obiettivi di riciclaggio è stato riversato sui livelli di governo inferiori. Tuttavia gli strumenti per raggiungerli potrebbero non essere sufficientemente efficaci. Ulteriori riforme potrebbero quindi rafforzare il coordinamento tra i diversi livelli di governo, anche per un'interpretazione comune delle disposizioni e per la pianificazione e l'utilizzo delle infrastrutture di trattamento dei rifiuti. Un ulteriore contributo da parte dello strumento di sostegno tecnico può aiutare a diffondere le migliori pratiche. Potrebbero essere necessari ulteriori investimenti per rafforzare la capacità di riciclaggio della Spagna, anche per promuovere l'economia circolare in settori specifici. Inoltre l'innovazione e gli investimenti per promuovere l'economia circolare sono fondamentali per garantire una maggiore efficienza sotto il profilo delle risorse. La Spagna soffre inoltre di carenza idrica e deve sviluppare ulteriormente il potenziale di riutilizzo dell'acqua, anche nell'ottica dell'economia circolare.

(26) In risposta al mandato conferito dai capi di Stato o di governo dell'UE nella dichiarazione di Versailles, il piano REPowerEU mira ad azzerare gradualmente ma quanto prima la dipendenza dell'Unione europea dalle importazioni di combustibili fossili dalla Russia. A tale scopo nel dialogo con gli Stati membri stanno emergendo i progetti, gli investimenti e le riforme più idonee a livello regionale, nazionale 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).

dell'UE. Queste misure sono finalizzate a ridurre la dipendenza complessiva dai combustibili fossili e a porre fine alle importazioni dalla Russia.

(27) Stando ai dati del 2020, la dipendenza della Spagna dalla Russia è pari al 2 % per il petrolio e al 10 % per il gas, ben al di sotto delle medie dell'UE (rispettivamente 26 % e 44 %). La dipendenza della Spagna dal carbone russo è simile a quella del resto dell'UE (55 %), ma in un contesto in cui la quota di combustibili fossili solidi nel mix energetico (2,8 %) è molto inferiore alla media dell'UE[22]. Nonostante l'esposizione limitata al petrolio e al gas russi, l'attuale situazione geopolitica e gli elevati prezzi dell'energia rendono più urgente per la Spagna intensificare gli sforzi per raggiungere gli obiettivi in materia di energie rinnovabili stabiliti nel piano nazionale per l'energia e il clima. Sulla base del piano, ulteriori misure a sostegno della diffusione delle energie rinnovabili (con particolare attenzione agli impianti decentrati e all'autoconsumo, anche razionalizzando ulteriormente le procedure di rilascio delle autorizzazioni e migliorando l'accesso alla rete) e investimenti complementari (nello stoccaggio, nelle infrastrutture di rete, nell'elettrificazione degli edifici e dei trasporti e nell'idrogeno rinnovabile) possono contribuire a decarbonizzare ulteriormente l'economia, compresi l'industria, i trasporti e l'edilizia abitativa, e a ridurre la dipendenza dai combustibili fossili e l'esposizione ai prezzi internazionali. L'effettiva integrazione della Spagna nel mercato unico dell'energia presuppone un aumento delle interconnessioni energetiche. In particolare, ulteriori interconnessioni elettriche con i paesi limitrofi potrebbero favorire una maggiore integrazione della capacità ricavata da fonti rinnovabili della penisola iberica nel mercato unico dell'energia. Ulteriori infrastrutture transfrontaliere del gas predisposte per l'idrogeno potrebbero contribuire ulteriormente a diversificare l'approvvigionamento di gas nel mercato interno e a sfruttare il potenziale a lungo termine dell'idrogeno rinnovabile. Ove possibile, si raccomanda di fare in modo che gli investimenti in nuove infrastrutture e reti per il gas siano adeguati alle esigenze future, al fine di facilitarne la sostenibilità a lungo termine attraverso la futura riconversione per i combustibili sostenibili.

(28) L'introduzione di adeguati piani di finanziamento, il miglioramento delle competenze e la formazione dei lavoratori del settore edile, campagne di sensibilizzazione e un'assistenza tecnica a sostegno dell'uso di sovvenzioni e strumenti finanziari per le ristrutturazioni potrebbero portare a ulteriori progressi nella produzione decentrata di energia rinnovabile e negli interventi di ristrutturazione radicale di edifici residenziali e non residenziali, in particolare nelle città di medie dimensioni. Inoltre la realizzazione di ulteriori alloggi popolari, a prezzi accessibili ed efficienti sotto il profilo energetico, in particolare nelle aree con forti carenze e mercati sotto stress, potrebbe essere utile per contenere i consumi energetici, affrontare in modo più deciso la transizione verde e sostenere le famiglie vulnerabili. Affinché la Spagna sia in linea con gli obiettivi di "Pronti per il 55 %", sarà necessario un ulteriore aumento delle ambizioni in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e di aumento delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica.

(29) Accelerare la transizione verso la neutralità climatica e l'abbandono dei combustibili fossili comporterà sì notevoli costi di ristrutturazione in vari settori, ma la Spagna può avvalersi del meccanismo per una transizione giusta nel contesto della politica di

[22] Eurostat (2020), quota delle importazioni russe sul totale delle importazioni di petrolio greggio, gas naturale e carbone fossile. Per la media dell'UE a 27, le importazioni totali si basano sulle importazioni extra UE a 27. Per la Spagna, le importazioni totali comprendono gli scambi intra-UE. Il petrolio greggio non comprende i prodotti petroliferi raffinati.

coesione per alleviare l'impatto socioeconomico della transizione nelle regioni più colpite. La Spagna può inoltre avvalersi del Fondo sociale europeo Plus per migliorare le opportunità di occupazione e rafforzare la coesione sociale.

(30) Alla luce della valutazione della Commissione, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità 2022 e il suo parere[23] trova riscontro nella raccomandazione di cui al punto 1.

(31) 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 la raccomandazione relativa alla politica economica della zona euro. Per quanto riguarda la Spagna ciò trova riscontro in particolare nelle raccomandazioni di cui ai punti 1 e 2.

(32) Alla luce dell'esame approfondito della Commissione e della citata 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 per la 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 tra l'altro a correggere gli squilibri legati al debito pubblico elevato. 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, in un contesto di elevata disoccupazione,

RACCOMANDA alla Spagna di prendere provvedimenti nel 2022 e nel 2023 al fine di:

1. garantire nel 2023 una politica di bilancio prudente, in particolare limitando l'aumento della spesa corrente finanziata a livello nazionale a un livello inferiore alla 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 pronta ad adeguare la spesa corrente all'evoluzione della situazione; aumentare gli investimenti pubblici per la transizione verde e digitale e per la sicurezza energetica, anche avvalendosi del dispositivo per la ripresa e la resilienza, di REPowerEU e di altri fondi dell'UE; per il periodo successivo al 2023, perseguire una politica di bilancio volta a conseguire posizioni a medio termine prudenti e a garantire una riduzione credibile e graduale del debito e la sostenibilità di bilancio a medio termine attraverso un consolidamento graduale, investimenti e riforme;

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; presentare i documenti di programmazione della politica di coesione per il periodo 2021-2027 al fine di concludere i negoziati con la Commissione e successivamente avviare l'attuazione dei programmi;

[23] A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

3. aumentare i tassi di riciclaggio per raggiungere gli obiettivi dell'UE e promuovere l'economia circolare rafforzando il coordinamento tra tutti i livelli di governo ed effettuando ulteriori investimenti per rispettare gli obblighi in materia di raccolta differenziata dei rifiuti e riciclaggio, nonché per migliorare il riutilizzo dell'acqua;

4. ridurre la dipendenza complessiva dai combustibili fossili; accelerare la diffusione delle energie rinnovabili, con particolare attenzione agli impianti decentrati e all'autoconsumo, anche razionalizzando ulteriormente le procedure di rilascio delle autorizzazioni e migliorando l'accesso alla rete; sostenere gli investimenti complementari nello stoccaggio, nelle infrastrutture di rete, nell'elettrificazione degli edifici e dei trasporti e nell'idrogeno rinnovabile; espandere la capacità di interconnessione energetica; aumentare la disponibilità di alloggi popolari, a prezzi accessibili ed efficienti sotto il profilo energetico, anche attraverso interventi di ristrutturazione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente