C/2025/641

10.2.2025

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

del 21 gennaio 2025

che approva il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine del Portogallo

(C/2025/641)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121,

visto il regolamento (UE) 2024/1263, in particolare l'articolo 17,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

considerando quanto segue:

CONSIDERAZIONI GENERALI

(1) Il 30 aprile 2024 è entrato in vigore il quadro riformato di governance economica dell'UE. Unitamente al regolamento modificato (CE) n. 1467/97, relativo all'attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi ([1]), e alla direttiva modificata 2011/85/UE del Consiglio, relativa ai quadri di bilancio degli Stati membri ([2]), il regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale ([3]) costituisce l'elemento centrale del quadro riformato di governance economica dell'UE. Il quadro punta a promuovere finanze pubbliche sane e sostenibili, crescita sostenibile e inclusiva e resilienza attraverso riforme e investimenti, nonché a prevenire disavanzi pubblici eccessivi. Promuove altresì la titolarità nazionale ed è maggiormente incentrato sul medio termine, oltre a prevedere un'esecuzione più efficace e coerente delle norme.

(2) I piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine che gli Stati membri presentano al Consiglio e alla Commissione sono al centro del nuovo quadro di governance economica. I piani devono perseguire due obiettivi: i) garantire che, tra l'altro entro la fine del periodo di aggiustamento, il debito pubblico segua una traiettoria di riduzione plausibile o rimanga a livelli prudenti e che il disavanzo pubblico sia portato e mantenuto al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL nel medio termine, e ii) garantire la realizzazione delle riforme e degli investimenti in risposta alle principali sfide individuate nel contesto del semestre europeo e affrontare le priorità comuni dell'UE. A tale fine ciascun piano deve presentare un impegno di medio termine a favore di un percorso della spesa netta ([4]) che stabilisca di fatto un vincolo di bilancio per la durata del piano, che copre quattro o cinque anni (a seconda della normale durata della legislatura di uno Stato membro). Il piano deve inoltre spiegare in che modo lo Stato membro garantirà la realizzazione delle riforme e degli investimenti in risposta alle principali sfide individuate nel contesto del semestre europeo, in particolare nelle raccomandazioni specifiche per paese (tra cui quelle relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici, se del caso), e in che modo lo Stato membro affronterà le priorità comuni dell'Unione. L'aggiustamento di bilancio copre un periodo di quattro anni, che può essere prorogato fino a tre anni ulteriori se lo Stato membro si impegna a realizzare una serie di riforme e investimenti pertinenti che soddisfino i criteri di cui al regolamento (UE) 2024/1263.

(3) Dopo la presentazione dei piani, la Commissione deve valutare se questi soddisfano i requisiti del regolamento (UE) 2024/1263.

([1]) Regolamento (UE) 2024/1264 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (GU L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([2]) Direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (GU L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([3]) Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio (GU L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([4]) Spesa netta quale definita all'articolo 2 del regolamento (UE) 2024/1263, ossia spesa pubblica al netto di: i) spesa per interessi, ii) misure discrezionali sul lato delle entrate, iii) spesa per i programmi dell'Unione interamente finanziata dai fondi dell'Unione, iv) spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'Unione, v) componente ciclica della spesa per i sussidi di disoccupazione e vi) misure una tantum e altre misure temporanee.

(4) Sulla base di una raccomandazione della Commissione, il Consiglio deve quindi adottare una raccomandazione per definire il percorso della spesa netta dello Stato membro interessato e, se del caso, approva la serie di impegni di riforma e di investimento che giustificano una proroga del periodo di aggiustamento di bilancio.

CONSIDERAZIONI RIGUARDANTI IL PIANO NAZIONALE STRUTTURALE DI BILANCIO DI MEDIO TERMINE DEL PORTOGALLO

(5) L'11 ottobre 2024 il Portogallo ha presentato al Consiglio e alla Commissione il suo piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine. La presentazione è avvenuta a seguito di una proroga del termine di cui all'articolo 36 del regolamento (UE) 2024/1263, come concordato con la Commissione alla luce dei motivi esposti dal Portogallo.

Iter precedente la presentazione del piano

(6) Per inquadrare il dialogo che porta alla presentazione dei piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine, il 21 giugno 2024 la Commissione ha trasmesso al Portogallo la traiettoria di riferimento ([5]) a norma dell'articolo 9 del regolamento (UE) 2024/1263. La Commissione ha pubblicato la traiettoria di riferimento l'11 ottobre 2024 ([6]). La traiettoria di riferimento è basata sul rischio e garantisce che, entro la fine del periodo di aggiustamento di bilancio e in assenza di ulteriori misure di bilancio oltre il periodo di aggiustamento, il debito pubblico si trovi su una traiettoria di riduzione plausibile o rimanga a livelli prudenti nel medio termine, e il disavanzo pubblico sia portato al di sotto del 3 % del PIL nel corso del periodo di aggiustamento e mantenuto al di sotto di tale valore di riferimento nel medio termine. Il medio termine è definito come il periodo di dieci anni successivo alla fine del periodo di aggiustamento. Conformemente agli articoli 7 e 8 del regolamento (UE) 2024/1263, la traiettoria di riferimento è anche coerente con la salvaguardia relativa alla sostenibilità del debito e la salvaguardia di resilienza relativa al disavanzo. La traiettoria di riferimento del Portogallo stabilisce che, in base alle ipotesi della Commissione su cui si fondano gli orientamenti preliminari trasmessi nel giugno 2024 e assumendo un periodo di aggiustamento di 4 anni, la crescita della spesa netta non dovrebbe superare i valori riportati nella tabella 1. Ciò corrisponde a una crescita media della spesa netta del 3,6 % nel corso del periodo di aggiustamento (2025-2028).

Tabella 1 - Traiettoria di riferimento fornita dalla Commissione al Portogallo il 21 giugno 2024

	2025	2026	2027	2028	Media 2025-2028
Crescita massima della spesa netta (annuale, in %)	4,1	3,6	3,4	3,3	3,6

Fonte: calcoli della Commissione.

(7) In linea con l'articolo 12 del regolamento (UE) 2024/1263, da luglio a ottobre 2024 il Portogallo e la Commissione hanno svolto un dialogo tecnico. Il dialogo si è incentrato sul percorso della spesa netta previsto dal Portogallo e sulle ipotesi sottostanti (in particolare concernenti le stime della crescita potenziale), sull'eccezione alla salvaguardia che vieta lo slittamento, nonché sulla prevista realizzazione di riforme e investimenti in risposta alle principali sfide individuate nel contesto del semestre europeo e alle priorità comuni dell'Unione in tema di transizione verde e digitale equa, resilienza sociale ed economica, sicurezza energetica e sviluppo di capacità di difesa.

(8) Stando alle informazioni fornite dal Portogallo nel proprio piano, prima della presentazione di quest'ultimo non si è proceduto alla consultazione dei portatori di interessi nazionali pertinenti (comprese le parti sociali), come previsto all'articolo 11, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2024/1263, in linea con le disposizioni transitorie di cui all'articolo 36, paragrafo 1, lettera c), del regolamento (UE) 2024/1263.

(9) Il consiglio nazionale per le finanze pubbliche («Conselho das Finanças Públicas») ha formulato un parere sulle previsioni macroeconomiche e sulle ipotesi macroeconomiche alla base del percorso della spesa netta pluriennale. Tale consiglio ha concluso che le proiezioni per la crescita economica e il deflatore del PIL appaiono plausibili, ma ha espresso riserve sulle stime relative alla crescita potenziale e al divario tra prodotto effettivo e potenziale in relazione alla loro plausibilità rispetto allo scenario macroeconomico complessivo del piano.

([5]) Gli orientamenti preliminari trasmessi agli Stati membri e al comitato economico e finanziario comprendono traiettorie senza e con proroga del periodo di aggiustamento (per una durata rispettiva di 4 e 7 anni). Comprendono parimenti le principali condizioni di partenza e ipotesi sottostanti da cui la Commissione è mossa per il quadro di proiezione del debito pubblico a medio termine. La traiettoria di riferimento è stata calcolata secondo la metodologia descritta nel *Debt Sustainability Monitor 2023* della Commissione (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_it). Si basa sulle previsioni di primavera 2024 della Commissione, con proroga a medio termine fino al 2033; la crescita a lungo termine del PIL e i costi dell'invecchiamento della popolazione che prospetta sono in linea con la relazione congiunta di Commissione e Consiglio sull'invecchiamento demografico, dal titolo *2024 Ageing Report* (relazione 2024 sull'invecchiamento demografico), https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en?prefLang=it.

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_it#portugal.

(10) Il piano è stato presentato al parlamento nazionale l'11 ottobre 2024.

Processi collegati

(11) Il 15 ottobre 2024 il Portogallo ha presentato il documento programmatico di bilancio per il 2025, in merito al quale la Commissione ha adottato un parere il 26 novembre 2024 ([7]).

(12) Il 21 ottobre 2024 il Consiglio ha rivolto al Portogallo una serie di raccomandazioni specifiche per paese nel contesto del semestre europeo ([8]).

SINTESI DEL PIANO E VALUTAZIONE DELLA COMMISSIONE

(13) In linea con l'articolo 16 del regolamento (UE) 2024/1263, la Commissione ha valutato il piano nel modo seguente.

Contesto: situazione e prospettive macroeconomiche e di bilancio

(14) L'attività economica in Portogallo è cresciuta del 2,5 % nel 2023 sotto la spinta della domanda interna e delle esportazioni di servizi. Secondo le previsioni d'autunno 2024 della Commissione europea, l'economia crescerà dell'1,7 % nel 2024, principalmente sulla scia dei consumi privati e pubblici. Nel 2025 il PIL reale è dato in aumento dell'1,9 %, in quanto, secondo le previsioni, gli investimenti accelereranno. Nel 2026, secondo le previsioni, il PIL reale aumenterà del 2,1 %, ulteriormente sostenuto dagli investimenti e dai consumi pubblici e privati. Nel periodo oggetto delle previsioni (ossia nel periodo 2024-2026), secondo le previsioni, la crescita del PIL potenziale in Portogallo diminuirà, passando dal 2,5 % nel 2023 all'1,9 % nel 2026, in ragione di un minore contributo del lavoro dovuto a una riduzione prevista della popolazione in età lavorativa. Il tasso di disoccupazione si è attestato al 6,5 % nel 2023 e, secondo le proiezioni della Commissione, sarà pari al 6,4 % nel 2024, al 6,3 % nel 2025 e al 6,2 % nel 2026. L'inflazione (deflatore del PIL) è data in discesa dal 6,9 % del 2023 al 3,8 % nel 2024, per poi situarsi al 2,5 % nel 2025 e al 2,2 % nel 2026.

(15) Per quanto riguarda l'andamento del bilancio, nel 2023 l'avanzo pubblico del Portogallo è risultato pari all'1,2 % del PIL. Secondo le previsioni d'autunno 2024 della Commissione europea, raggiungerà lo 0,6 % del PIL nel 2024 per poi scendere ulteriormente fino allo 0,4 % del PIL nel 2025 e, nell'ipotesi di politiche invariate, allo 0,3 % nel 2026. Le previsioni d'autunno 2024 della Commissione europea includono il progetto di bilancio del Portogallo per il 2025, proposto dal governo al parlamento nazionale in ottobre. Alla fine del 2023 il debito pubblico era pari al 97,9 % del PIL. Secondo le previsioni d'autunno 2024 della Commissione europea, il rapporto debito/PIL scenderà al 95,7 % alla fine del 2024. Stando alle proiezioni, scenderà ulteriormente al 92,9 % alla fine del 2025 e al 90,5 % alla fine del 2026. Le previsioni di bilancio della Commissione tengono conto degli impegni politici contenuti nei piani di medio termine soltanto quando poggiano su concrete misure politiche annunciate in modo credibile e sufficientemente dettagliate.

Percorso della spesa netta e principali ipotesi macroeconomiche del piano

(16) Il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine del Portogallo copre il periodo 2025-2028 e prevede un aggiustamento di bilancio nell'arco di quattro anni.

(17) Il piano contiene tutte le informazioni richieste a norma dell'articolo 13 del regolamento (UE) 2024/1263.

(18) Il piano prevede l'impegno di seguire il percorso della spesa netta indicato nella tabella 2, corrispondente a una crescita media della spesa netta del 3,6 % negli anni 2025-2028. La crescita media della spesa netta indicata nel piano per il periodo di aggiustamento (2025-2028) è sostanzialmente in linea ([9]) con la traiettoria di riferimento trasmessa dalla Commissione il 21 giugno 2024. Il piano ipotizza una diminuzione graduale della crescita del PIL potenziale, che passerebbe dal 2,4 % nel 2024 all'1,6 % entro il 2028. Prevede inoltre che il tasso di crescita del deflatore del PIL scenda dal 3,1 % nel 2024 al 2,6 % nel 2025 e successivamente al 2,0 % fino al 2028.

Tabella 2 - Percorso della spesa netta e principali ipotesi del piano del Portogallo

	2024	2025	2026	2027	2028	Media nel periodo di validità del piano 2025-2028
Crescita della spesa netta (annuale, in %)	11,8	5,0	5,1	1,2	3,3	3,6
Crescita della spesa netta (cumulativa, dall'anno di riferimento 2023, in %)	11,8	17,4	23,4	24,8	28,9	n.d.

([7]) Parere della Commissione sul documento programmatico di bilancio del Portogallo, 26.11.2024 (C(2024) 9063 final).
([8]) Raccomandazione del Consiglio, del 21 ottobre 2024, sulle politiche economiche, di bilancio, occupazionali e strutturali del Portogallo.
([9]) La differenza non è visibile in ragione dell'arrotondamento.

	2024	2025	2026	2027	2028	Media nel periodo di validità del piano 2025-2028
Crescita del PIL potenziale (in %)	2,4	2,1	2,0	1,7	1,6	1,8
Inflazione (crescita del deflatore del PIL) (in %)	3,1	2,6	2,0	2,0	2,0	2,2

Fonte: piano strutturale di bilancio di medio termine del Portogallo e calcoli della Commissione.

Implicazioni per il debito pubblico degli impegni di spesa netta indicati nel piano

(19) Se si materializzassero il percorso della spesa netta prospettato nel piano e le ipotesi sottostanti, il debito pubblico diminuirebbe gradualmente, secondo il piano, dal 95,9 % del PIL nel 2024 all'83,2 % del PIL alla fine del periodo di aggiustamento (2028), come indicato nella tabella riportata qui di seguito. A seguito dell'aggiustamento, le previsioni del piano indicano a medio termine un costante calo del rapporto debito/PIL fino al 64,8 % nel 2038.

Tabella 3 - Andamento del debito pubblico e del saldo nel piano del Portogallo

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Debito pubblico (in % del PIL)	97,9	95,9	93,3	90,4	87,2	83,2	64,8
Saldo delle amministrazioni pubbliche (in % del PIL)	1,2	0,4	0,3	0,1	1,1	1,3	- 1,2

Fonte: piano strutturale di bilancio di medio termine del Portogallo.

Pertanto, secondo il piano, il rapporto debito pubblico/PIL rimarrebbe su un percorso di riduzione entro la fine del periodo di aggiustamento (2028). Ciò è plausibile in quanto, in base alle ipotesi contenute nel piano, secondo tutte le prove di stress deterministiche dell'analisi della sostenibilità del debito effettuata dalla Commissione, il debito scenderà nei dieci anni successivi al periodo di aggiustamento, e le proiezioni stocastiche prevedono con una probabilità sufficientemente elevata una riduzione del debito. In base agli impegni politici e alle ipotesi macroeconomiche del piano, il percorso della spesa netta proposto nel piano è pertanto coerente con il requisito relativo al debito di cui all'articolo 6, lettera a), e all'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2024/1263.

Implicazioni per il saldo delle amministrazioni pubbliche degli impegni di spesa netta indicati nel piano

(20) In base al percorso della spesa netta e alle ipotesi del piano, l'avanzo delle amministrazioni pubbliche aumenterebbe passando dallo 0,3 % del PIL nel 2025 e all'1,3 % del PIL nel 2028. In base al piano, il saldo delle amministrazioni pubbliche non supererebbe pertanto il valore di riferimento del 3 % del PIL alla fine del periodo di aggiustamento (2028). Inoltre, nei dieci anni successivi al periodo di aggiustamento (vale a dire fino al 2038), il disavanzo pubblico non supererebbe il 3 % del PIL. In base agli impegni politici e alle ipotesi macroeconomiche del piano, il percorso della spesa netta proposto nel piano è pertanto coerente con il requisito relativo al disavanzo di cui all'articolo 6, lettera b), e all'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2024/1263.

Profilo temporale dell'aggiustamento di bilancio

(21) Il profilo temporale dell'aggiustamento di bilancio, misurato come la variazione del saldo primario strutturale, secondo quanto descritto nel piano, presenta una concentrazione nella parte finale rispetto al percorso lineare indicato come norma all'articolo 6, lettera c), del regolamento (UE) 2024/1263. Secondo il piano, tale profilo dell'aggiustamento di bilancio è determinato dall'incidenza sulla spesa dei progetti finanziati dai prestiti del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Nella tabella 4 è illustrato l'andamento del saldo primario strutturale secondo il piano. La diminuzione dell'avanzo primario strutturale nel 2025 e nel 2026 e l'aumento nel 2027 sono principalmente dovuti a questo tipo di spesa (stimato in aumento di 0,2 e 0,6 punti percentuali del PIL rispettivamente nel 2025 e nel 2026). Qualora non si tenesse conto della spesa relativa ai progetti finanziati da

prestiti del dispositivo per la ripresa e la resilienza, l'aggiustamento di bilancio resterebbe sostanzialmente lineare nel corso del periodo di aggiustamento (dal 2025 al 2028). In base agli impegni politici e alle ipotesi macroeconomiche del piano, il percorso della spesa netta proposto nel piano è pertanto coerente con la clausola di salvaguardia che vieta lo slittamento di cui all'articolo 6, lettera c), e con la disposizione transitoria di cui all'articolo 36, paragrafo 1, lettera e), del regolamento (UE) 2024/1263.

Tabella 4 - Andamento del saldo primario strutturale nel piano del Portogallo

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Saldo primario strutturale (in % del PIL)	3,2	2,3	2,1	1,7	2,8	2,9
Variazione del saldo primario strutturale (in punti percentuali)	n.d.	- 0,9	- 0,1	- 0,5	1,1	0,1

Fonte: piano strutturale di bilancio di medio termine del Portogallo.

Coerenza del piano con la salvaguardia di resilienza relativa al disavanzo

(22) Se le ipotesi e gli impegni del piano si concretizzassero, il disavanzo strutturale rimarrebbe al di sotto dell'1,5 % del PIL per tutto il periodo di aggiustamento. Pertanto, in base agli impegni politici e alle ipotesi macroeconomiche del piano, il margine di resilienza comune di cui all'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2024/1263 continuerà a essere rispettato; non si rende dunque necessario l'ulteriore miglioramento del saldo primario strutturale di cui all'articolo 8, paragrafo 2, del medesimo regolamento.

Coerenza del piano con la salvaguardia relativa alla sostenibilità del debito

(23) Conformemente all'articolo 7 del regolamento (UE) 2024/1263, poiché secondo il piano il debito pubblico sarà superiore al 90 % del PIL nel 2025 e nel 2026, il rapporto debito/PIL dovrà diminuire in media di almeno 1 punto percentuale all'anno fino a scendere al di sotto del 90 %, dopo di che dovrebbe diminuire in media di 0,5 punti percentuali. Tale decremento medio è calcolato per il periodo 2024-2028 e corrisponde a 3,0 punti percentuali. In base agli impegni politici e alle ipotesi macroeconomiche del piano, il percorso della spesa netta proposto nel piano è pertanto coerente con la salvaguardia relativa alla sostenibilità del debito.

Ipotesi macroeconomiche del piano

(24) Il piano è basato su una serie di ipotesi diverse da quelle che la Commissione ha trasmesso al Portogallo il 21 giugno 2024. In particolare, muove da ipotesi diverse per sei variabili:posizione iniziale (ossia il saldo primario strutturale nel 2024), crescita del PIL potenziale, crescita del deflatore del PIL, crescita del PIL reale, tasso di interesse implicito nominale e aggiustamento stock/flussi. L'aggiustamento di bilancio è concentrato nella fase finale. Di seguito è esposta una valutazione delle divergenze fra le ipotesi. Le divergenze fra le ipotesi con l'incidenza più significativa sulla crescita media della spesa netta sono elencate di seguito, unitamente a una valutazione di ciascuna divergenza considerata isolatamente.

— Il piano ipotizza che la crescita del PIL potenziale aumenti leggermente, in media di 0,1 punti percentuali nel corso del periodo di aggiustamento (fino al 2028). Dopo la fine del periodo di aggiustamento, ossia a partire dal 2028, la serie di crescita potenziale converge verso gli orientamenti preliminari della Commissione. Ciò contribuisce a una crescita media della spesa netta più elevata durante il periodo di aggiustamento nel piano rispetto alle ipotesi della Commissione. Nel complesso tale divergenza fino al 2028 deriva dalla serie aggiornata del PIL potenziale, determinata dal Portogallo e basata sulla metodologia concordata a livello dell'UE. Ciò è ritenuto plausibile essendo spiegato dalle proiezioni macroeconomiche a breve termine del Portogallo contenute nel piano strutturale di bilancio di medio termine, che sono leggermente più favorevoli rispetto agli orientamenti preliminari ma in linea con le previsioni d'autunno 2024 della Commissione europea, da una lieve revisione al rialzo della crescita del PIL reale per il periodo 2022-2023 e dall'aggiornamento delle proiezioni demografiche di Eurostat. Di conseguenza questa ipotesi è ritenuta debitamente giustificata.

— Il piano ipotizza un profilo temporale dell'aggiustamento di bilancio, misurato come variazione del saldo primario strutturale, che è concentrato nella parte finale, ossia nel 2027 e nel 2028, rispetto all'ipotesi della Commissione che prevede un aggiustamento lineare. Ciò contribuisce a una crescita media della spesa netta più bassa durante il periodo di aggiustamento nel piano rispetto alle ipotesi della Commissione. Tale divergenza è

dovuta all'incidenza prevista sulla spesa dei progetti finanziati dai prestiti del dispositivo per la ripresa e la resilienza che si prevede aumenterà all'1,0 % del PIL nel 2026, rispetto allo 0,1 % del PIL nel 2024. La concentrazione dell'aggiustamento di bilancio nella parte finale è in linea con l'articolo 6, lettera c), e con la disposizione transitoria di cui all'articolo 36, paragrafo 1, lettera e), del regolamento (UE) 2024/1263. Di conseguenza questa ipotesi è ritenuta debitamente giustificata.

Le altre divergenze non hanno un'incidenza significativa sulla crescita media della spesa netta rispetto alle ipotesi della Commissione. Nel complesso, dalle divergenze fra le ipotesi considerate collettivamente risulta una crescita media della spesa netta nel piano sostanzialmente in linea con la traiettoria di riferimento. La Commissione terrà conto dell'esposta valutazione delle ipotesi del piano nelle future valutazioni della conformità al percorso della spesa netta.

Strategia di bilancio del piano

(25) Secondo la strategia di bilancio indicativa del piano, gli impegni di spesa netta saranno conseguiti sia mediante il contenimento della spesa che tramite l'aumento delle entrate generate da misure discrezionali. Sebbene il piano presenti misure di politica di bilancio di riduzione delle entrate, quali il previsto aggiornamento del regime dell'imposta sul reddito delle persone fisiche per i giovani, secondo le previsioni, tali misure saranno compensate dalla revoca delle misure di emergenza connesse all'energia nel 2025, quali lo scongelamento della tassa sul carbonio rientrante nell'imposta sul carburante e l'eliminazione graduale dei progetti finanziati dai prestiti del dispositivo per la ripresa e la resilienza nel 2027. Le specifiche misure di intervento da adottare devono essere confermate o adeguate e quantificate nei bilanci annuali. Vi sono rischi per l'attuazione della strategia di bilancio indicativa del piano, derivanti dai rischi connessi alle crescenti pressioni sulla spesa per le retribuzioni del settore pubblico e i trasferimenti sociali. Inoltre, nel documento programmatico di bilancio per il 2025 sono specificate le misure di intervento mediante le quali sarà conseguito l'impegno di spesa netta per il 2025 ([10]).

Intenti di riforma e di investimento indicati nel piano per rispondere alle principali sfide individuate nel contesto del semestre europeo e affrontare le priorità comuni dell'Unione

(26) Il piano descrive intenti politici riguardanti riforme e investimenti per rispondere alle principali sfide individuate nel contesto del semestre europeo, in particolare le raccomandazioni specifiche per paese, e per affrontare le priorità comuni dell'UE. Le riforme e gli investimenti del piano si basano su un documento strategico elaborato dal governo («Grandes Opções 2024-2028»). Il piano presenta più di 60 riforme e investimenti, 27 dei quali sono classificati come sostenuti finanziariamente dal dispositivo per la ripresa e la resilienza e dai fondi della politica di coesione.

(27) Per quanto riguarda la priorità comune della transizione verde e digitale equa, in cui rientrano gli obiettivi climatici stabiliti nel regolamento (UE) 2021/1119, il piano comprende lo sviluppo e l'attuazione di un piano strategico per le risorse idriche e lo sviluppo di programmi specifici volti a promuovere l'efficienza dell'uso dell'acqua (raccomandazione specifica per paese del 2024 in materia di uso efficiente delle risorse idriche); misure concernenti il miglioramento della gestione dei rifiuti e la promozione dell'economia circolare (raccomandazioni specifiche per paese del 2022 e del 2023 in materia di economia circolare); investimenti nelle reti internet mobili ad alta velocità per i territori a bassa densità e una strategia digitale nazionale (raccomandazione specifica per paese del 2019 in materia di miglioramento dell'alfabetizzazione digitale); la costruzione di infrastrutture ferroviarie (ferrovie e treni ad alta velocità) (raccomandazioni specifiche per paese del 2020 e del 2019 in materia di infrastruttura ferroviaria); e il rafforzamento dei programmi a sostegno degli investimenti a favore dell'efficienza energetica degli edifici, in particolare di quelli residenziali, come indicato nel piano per la ripresa e la resilienza (PRR; raccomandazioni specifiche per paese del 2023 e del 2022 in materia di efficienza energetica degli edifici). Per quanto concerne questa priorità comune, il Portogallo prevede altresì l'aumento delle interconnessioni di dati tra autorità fiscali e competenti per la sicurezza sociale, registri e notai, che intende rispondere alle raccomandazioni specifiche per paese del 2024, del 2023 e del 2022 in materia di efficienza del sistema fiscale e di quello di protezione sociale.

(28) Per quanto riguarda la priorità comune della resilienza sociale ed economica, in cui rientra il pilastro europeo dei diritti sociali, il piano comprende un aumento del salario minimo nazionale (raccomandazioni specifiche per paese del 2020 e del 2019 in materia di mercato del lavoro e protezione sociale) e una misura volta a garantire l'accesso universale e gratuito all'assistenza all'infanzia e all'istruzione prescolare (raccomandazioni specifiche per paese del 2020 e del 2019 in materia di efficacia e adeguatezza della protezione sociale); azioni relative alle politiche del mercato del lavoro, compresi programmi di miglioramento delle competenze e di riqualificazione inclusi nel PRR (raccomandazioni specifiche per paese del 2020 e del 2019 in materia di competenze e istruzione); la creazione di una linea di investimento a favore delle start-up e il capitale di rischio attraverso la creazione di un fondo per gli investimenti in strumenti di capitale ibridi (raccomandazione specifica per paese del 2020 in materia di innovazione); una riforma dei regimi di insolvenza al fine di accelerare il trattamento e le decisioni giudiziarie incluse anche nel PRR (raccomandazione specifica per paese del 2019 in materia di aumento dell'efficienza delle procedure di insolvenza e di recupero); una riforma della rendicontazione aziendale relativa agli obblighi di servizio pubblico e alla compensazione concessa dallo Stato (raccomandazione specifica per paese del 2019 in materia di imprese

([10]) Cfr. parere della Commissione sul documento programmatico di bilancio del Portogallo, 26.11.2024 (C(2024) 9063 final).

pubbliche); un piano di investimenti pluriennale per il servizio sanitario nazionale e un piano per l'attività fisica e lo sport (raccomandazione specifica per paese del 2020 in materia di assistenza sanitaria); nonché la semplificazione del regime fiscale associato alle operazioni di ristrutturazione e concentrazione di imprese (raccomandazione specifica per paese del 2024 in materia di miglioramento dell'efficacia del sistema fiscale).

(29) Per quanto riguarda la priorità comune della sicurezza energetica, il piano comprende una riforma volta a razionalizzare la concessione di licenze per i progetti di energia rinnovabile (struttura di missione per la concessione di licenze per progetti di energia rinnovabile - EMER 2030) che costituisce altresì parte del capitolo dedicato al piano REPowerEU del PRR (raccomandazioni specifiche per paese del 2023 e del 2022 in materia di semplificazione e digitalizzazione della concessione di permessi per la diffusione delle energie rinnovabili); misure volte a garantire una pianificazione più integrata, coordinata ed efficiente delle reti energetiche; e una strategia nazionale per la conoscenza, l'individuazione e lo sfruttamento sostenibile delle materie prime critiche e strategiche.

(30) Per quanto riguarda la priorità comune delle capacità di difesa, il piano comprende il rafforzamento delle capacità nell'industria della difesa mediante il potenziamento degli investimenti a favore del riequipaggiamento, dei materiali e dell'ammodernamento degli impianti militari; nonché la revisione delle procedure per appalti pubblici specifici nei settori della difesa.

(31) Il piano fornisce altresì informazioni sulla coerenza e, se del caso, sulla complementarità con i fondi della politica di coesione e con il PRR del Portogallo. Il Portogallo prevede collegamenti tra riforme e investimenti nel contesto delle sfide strategiche nazionali, del PRR e dell'accordo di partenariato, anche collegando, se del caso, i programmi della politica di coesione pertinenti, le misure del PRR e il pilastro europeo dei diritti sociali.

(32) L'obiettivo del piano è contribuire a soddisfare il fabbisogno di investimenti pubblici del Portogallo in relazione alle priorità comuni dell'UE. Per quanto riguarda la priorità comune della transizione verde e digitale equa, il Portogallo individua la necessità di un piano per la rete infrastrutturale interconnessa volto a migliorare l'efficienza dell'uso dell'acqua, misure di ripristino e conservazione della natura, la necessità di un patto nazionale per le foreste e misure di maggiore resilienza nelle zone costiere a sostegno dell'adattamento alle conseguenze dei cambiamenti climatici, nonché la necessità di investire nella digitalizzazione e nell'innovazione tecnologica. Per quanto riguarda la priorità comune della resilienza sociale ed economica, il Portogallo individua la necessità di maggiori misure di sostegno per le vittime di violenza domestica e della tratta di esseri umani. Per quanto riguarda la sicurezza energetica, il Portogallo individua la necessità di proseguire gli sforzi volti a diversificare il mix energetico, ridurre la dipendenza dai combustibili fossili e migliorare la gestione delle risorse geologiche e delle materie prime critiche. Infine, per rafforzare le capacità di difesa, il Portogallo individua carenze di finanziamenti e investimenti nel settore militare e la necessità di migliorare l'attrattiva delle carriere militari.

Conclusioni della valutazione della Commissione

(33) Nel complesso la Commissione ritiene che il piano del Portogallo rispetti le prescrizioni del regolamento (UE) 2024/1263.

CONCLUSIONI GENERALI DEL CONSIGLIO

(34) Il Consiglio accoglie con favore il piano strutturale di bilancio di medio termine del Portogallo e ritiene che la sua piena attuazione contribuirebbe a garantire finanze pubbliche sane e a favorire la sostenibilità del debito pubblico e una crescita sostenibile e inclusiva.

(35) Il Consiglio prende atto della valutazione del piano da parte della Commissione. Tuttavia, il Consiglio invita la Commissione a presentare la sua valutazione dei piani futuri in un documento separato dalle raccomandazioni della Commissione relative a raccomandazioni del Consiglio.

(36) Il Consiglio prende atto della valutazione, da parte della Commissione, del percorso della spesa netta e delle principali ipotesi macroeconomiche contenute nel piano, anche in relazione agli orientamenti preliminari elaborati dalla Commissione, nonché delle implicazioni per il disavanzo e il debito pubblico del percorso della spesa netta contenuto nel piano. Il Consiglio prende atto della valutazione della Commissione secondo cui le ipotesi macroeconomiche e di bilancio, pur differendo in alcuni casi da quelle della Commissione, anche per tener conto di dati macroeconomici e di bilancio aggiornati, sono nel complesso debitamente giustificate e fondate su solide argomentazioni economiche. Il Consiglio prende atto dell'ampia strategia di bilancio del piano e dei rischi per le prospettive, che potrebbero incidere sulla concretizzazione dello scenario macroeconomico e delle ipotesi sottostanti e sul conseguimento del percorso della spesa netta contenuto nel piano. In particolare, il Consiglio prende atto del fatto che, secondo il piano, esclusa la spesa relativa ai progetti finanziati da prestiti del dispositivo per la ripresa e la resilienza, lo sforzo di aggiustamento di bilancio sottostante durante il periodo del piano è lineare. Il Consiglio accoglie con favore il fatto che i portatori di interessi pertinenti siano stati consultati a livello nazionale prima della presentazione del piano. Il Consiglio rileva inoltre che i rischi geopolitici possono esercitare pressioni sulle spese per la difesa.

(37) Il Consiglio si attende che il Portogallo sia pronto ad adattare la sua strategia di bilancio ove necessario per garantire il conseguimento del suo percorso della spesa netta. Il Consiglio decide di monitorare attentamente gli sviluppi economici e di bilancio, compresi quelli sottostanti allo scenario del piano.

(38) Il Consiglio ritiene che siano necessarie ulteriori discussioni per trovare un'intesa comune sulle implicazioni in termini di sorveglianza annuale dei tassi di crescita cumulativi della spesa netta in tempo utile per il prossimo ciclo di sorveglianza di bilancio.

(39) Il Consiglio prende atto della descrizione da parte della Commissione del fabbisogno e degli intenti di riforma e investimento in risposta alle principali sfide individuate nel contesto del semestre europeo, e sottolinea l'importanza di garantire la realizzazione di tali riforme e investimenti. Il Consiglio, sulla base delle relazioni presentate dalla Commissione, valuterà tali riforme e investimenti e ne monitorerà l'attuazione nel quadro del semestre europeo.

(40) Il Consiglio attende con interesse la relazione annuale del Portogallo sui progressi compiuti, che deve contenere segnatamente informazioni riguardanti i progressi compiuti nell'attuazione del percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio e nell'attuazione delle riforme e degli investimenti di più ampia portata nel contesto del semestre europeo.

(41) Conformemente all'articolo 17 del regolamento (UE) 2024/1263 il Consiglio dovrebbe raccomandare al Portogallo il percorso della spesa netta stabilito nel piano,

RACCOMANDA al Portogallo di:

1. Fare in modo che la crescita della spesa netta non superi i massimali stabiliti nell'allegato I della presente raccomandazione.

Fatto a Bruxelles, il 21 gennaio 2025

Per il Consiglio

Il presidente

A. DOMAŃSKI

ALLEGATO I

Tassi massimi di crescita della spesa netta
(tassi di crescita annuali e cumulativi, in termini nominali)

Portogallo

Anni		2025	2026	2027	2028
Tassi di crescita (in %)	Annuali	5,0	5,1	1,2	3,3
	Cumulativi (*)	17,4	23,4	24,8	28,9

(*) I tassi di crescita cumulativi sono calcolati in riferimento all'anno base 2023. I tassi di crescita cumulativi sono utilizzati nel monitoraggio annuale della conformità ex post nel conto di controllo.