COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 23.5.2022
COM(2022) 623 final

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

{SWD(2022) 623 final} - {SWD(2022) 640 final}

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

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 il Portogallo 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 descritto nel parere del Consiglio del 18 giugno 2021 sul programma di stabilità 2021, il modo migliore per valutare l'orientamento 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'Unione[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 favorevole a una ripresa sostenibile in linea con la transizione 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 di emergenza temporanee connesse alla crisi COVID-19) e degli investimenti finanziati a livello nazionale[9].

(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 risultanti dalle previsioni d'inverno 2022 la Commissione ha osservato che la transizione da una politica di bilancio aggregata di sostegno nel 2020-2022 a una politica di bilancio aggregata sostanzialmente neutra nel 2023 sarebbe appropriata e ha annunciato che le raccomandazioni in materia di bilancio per il 2023 dovrebbero continuare a operare una distinzione tra gli Stati membri e tenere conto dei possibili 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 di fine maggio 2022.

---

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 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 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).

(8) A fronte degli 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 revisione al ribasso, nonché dell'inflazione più elevata rispetto a quanto prospettato nelle previsioni d'inverno. Alla luce di tali considerazioni, la risposta di bilancio deve aumentare 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 al rapido evolvere delle circostanze 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 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 il Consiglio ha adottato la decisione relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza del Portogallo[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 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) 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 nella realizzazione 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[12], nella quale valuta i progressi compiuti dal Portogallo nel dare 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 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 quindi i progressi compiuti dal Portogallo 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 del Portogallo (ST 10149/21+ADD 1 REV 1).

12 SWD(2022) 623 final.

(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[13]. 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, una valutazione completa di tale piano deve essere presentata in un parere della Commissione.

(14) Il 20 luglio 2020 il Consiglio ha raccomandato al Portogallo di attuare nel 2020 e nel 2021, in linea con la clausola di salvaguardia generale, tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia 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. Nel 2021, sulla base dei dati convalidati da Eurostat, il disavanzo pubblico 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 sostegno di emergenza, passando dal 2,3 % del PIL nel 2020 al 2,2 % nel 2021. Le misure adottate dal Portogallo nel 2021 sono 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. Sulla base dei dati convalidati da Eurostat, il debito delle amministrazioni pubbliche nel 2021 si attestava al 127,4 % del PIL.

(15) Lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio del programma di stabilità 2022 è prudente nel 2022 e realistico negli anni successivi. [14] 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

---

13 SWD(2022) 637 final.

14 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. 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) 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). 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.

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, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe calare, arrivando al 120,8 % nel 2022 e 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.

Sulla base delle previsioni di primavera 2022 della Commissione, la crescita della produzione potenziale a medio termine (media in un periodo di 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.

(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 sostegno connesse all'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 2023[15]. Tali misure consistono principalmente in trasferimenti sociali alle famiglie più povere, tagli alle imposte indirette sul consumo di energia e sovvenzioni al consumo di energia. 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 riduzione generale delle imposte sui carburanti. Sul disavanzo pubblico incidono inoltre i costi sostenuti 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 2022[16].

(17) Il 18 giugno 2021 il Consiglio ha raccomandato che nel 2022 il Portogallo[17] 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 e preservando gli investimenti finanziati a livello nazionale. Il Consiglio ha altresì raccomandato al Portogallo di limitare l'aumento della spesa corrente finanziata a

---

15 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.

16 Il numero totale di sfollati dall'Ucraina nell'UE dovrebbe raggiungere 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'UE 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 in denaro cui le persone potrebbero avere diritto, sia delle prestazioni in natura, quali l'istruzione e l'assistenza sanitaria.

17 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).

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.

(18) Nel 2022, in base alle previsioni di primavera 2022 della Commissione e alle informazioni contenute nel programma di stabilità 2022 del Portogallo, l'orientamento della politica di bilancio sarà di sostegno all'economia, attestandosi a -2,0 % del PIL[18]. 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 del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE aumenterà di 0,5 punti percentuali di PIL rispetto al 2021. Le proiezioni indicano che gli investimenti finanziati a livello nazionale porteranno un contributo espansivo all'orientamento della politica di bilancio pari a 0,2 punti percentuali nel 2022[19]. 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 corrente primaria 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.

(19) Per il 2023, nell'ipotesi di politiche invariate, le previsioni di primavera 2022 della Commissione prospettano un orientamento della politica di bilancio pari allo 0,0 % del PIL[20]. Si prevede che nel 2023 il Portogallo continuerà ad avvalersi 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 del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri

---

18 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).

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.

20 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).

fondi dell'UE aumenterà di 0,2 punti percentuali di PIL rispetto al 2022. Le proiezioni indicano che gli investimenti finanziati a livello nazionale porteranno un contributo espansivo all'orientamento della politica di bilancio pari a 0,3 punti percentuali nel 2023[21]. 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 all'orientamento generale della politica di bilancio un contributo restrittivo di 0,7 punti percentuali, che comprende 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 corrente primaria 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 pubblico rimarrà al di sotto del 3 % del PIL nel periodo di riferimento del programma. Secondo il programma di stabilità, il rapporto debito pubblico/PIL è destinato a ridursi entro il 2025, scendendo al 109,8 % nel 2024 diminuire ulteriormente al 105,9 % nel 2025. In base all'analisi della Commissione, i rischi per la sostenibilità del debito appaiono elevati nel medio termine.

(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 elementi[22] 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'UE (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'elevata entità degli arretrati di imposta (che, attestandosi al 37,1 % delle entrate nette totali alla fine del 2019, erano tra i più elevati dell'UE). 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'UE. In particolare, l'adeguatezza

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

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

del reddito minimo è bassa, pari al 37,5 % della soglia di povertà (UE: 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.

(22) 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, i quali 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. In particolare, il piano promuove gli investimenti per la transizione 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 il mantenimento dei posti di lavoro. Mira particolarmente 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 dovrebbe contribuire a compiere ulteriori progressi nella transizione verde e digitale. Le misure a sostegno degli obiettivi climatici in Portogallo rappresentano il 37,9 % della dotazione totale del piano e quelle a sostegno degli obiettivi digitali il 22,1 %. 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 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.

(24) Il Portogallo ha presentato l'accordo di partenariato[23] il 4 marzo 2022, mentre gli altri documenti di programmazione della politica di coesione non sono ancora stati

[23] 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

presentati. Conformemente al regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, il Portogallo 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 delle transizioni verde e digitale e di uno sviluppo territoriale equilibrato.

(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. Il Portogallo è molto al di sotto della media dell'UE per quanto riguarda gli indicatori relativi all'economia circolare e 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'UE 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'UE del 48 %. Per raggiungere gli obiettivi dell'UE 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 questi 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'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 dell'UE. 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

---

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).

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'UE, che è pari al 44 %, grazie al ricorso massiccio al GNL, e non importa petrolio o carbone dalla Russia[24]. Importa tuttavia il 100 % dei combustibili fossili. Per ridurre questa dipendenza complessiva dalle importazioni, in sintonia con una maggiore ambizione climatica dell'UE che si concentri su un'energia più accessibile, sicura e sostenibile, sarà necessario sfruttare ulteriormente il potenziale solare ed eolico portoghese, anche offshore, in particolare razionalizzando le procedure di rilascio delle licenze e rafforzando 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 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'UE. Ulteriori interconnessioni transfrontaliere potrebbero favorire una maggiore integrazione nel mercato unico dell'energia della capacità ricavata da fonti rinnovabili nella penisola iberica. 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. Per essere in linea con gli obiettivi del pacchetto "Pronti per il 55 %", il Portogallo dovrà accrescere ulteriormente il livello di ambizione per quanto riguarda gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e di incremento delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica.

(28) Accelerare la transizione verso la neutralità climatica e l'abbandono dei combustibili fossili comporterà sì notevoli costi di adeguamento in alcuni settori, ma il Portogallo può avvalersi del meccanismo per una transizione giusta nel contesto della politica di coesione per alleviare l'impatto socioeconomico della transizione nelle regioni maggiormente interessate. Il Portogallo può inoltre avvalersi del Fondo sociale europeo Plus per migliorare le opportunità di occupazione e rafforzare la coesione sociale.

(29) Alla luce della valutazione della Commissione, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità 2022 e il suo parere[25] 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 la raccomandazione relativa alla politica economica della zona euro. Per quanto riguarda il Portogallo ciò trova riscontro in particolare nelle raccomandazioni di cui ai punti 1 e 2.

---

[24] Eurostat (2020), quota delle importazioni russe sul 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.

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

(31) 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 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 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; espandere gli investimenti pubblici per la transizione verde e digitale e per la sicurezza energetica, anche ricorrendo al dispositivo per la ripresa e la resilienza, al piano REPowerEU e ad altri fondi dell'UE; 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; 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;

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; rafforzare il quadro degli incentivi per gli investimenti nel settore dell'efficienza energetica degli edifici; aumentare le interconnessioni elettriche.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente