C/2025/3996

20.8.2025

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

dell'8 luglio 2025

sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio del Portogallo

(C/2025/3996)

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 (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 ([1]), in particolare l'articolo 3, paragrafo 3,

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:

Considerazioni generali

(1) Il regolamento (UE) 2024/1263, entrato in vigore il 30 aprile 2024, specifica gli obiettivi perseguiti dal quadro di governance economica, il quale mira a promuovere finanze pubbliche sane e sostenibili, una crescita sostenibile e inclusiva e la resilienza attraverso riforme e investimenti, nonché a prevenire disavanzi pubblici eccessivi. Il regolamento prevede che il Consiglio e la Commissione esercitino la sorveglianza multilaterale nell'ambito del semestre europeo in osservanza degli obiettivi e degli obblighi sanciti dal TFUE. Il semestre europeo comprende in particolare l'elaborazione e la sorveglianza sull'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese. Il regolamento promuove inoltre la titolarità nazionale della politica di bilancio, ponendo l'accento sul medio termine insieme ad un'applicazione più efficace e coerente. Ciascuno Stato membro deve presentare al Consiglio e alla Commissione un piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine contenente i propri impegni in materia di bilancio, di riforme e di investimenti, che copre un periodo di 4 o 5 anni a seconda della durata della legislatura nazionale. Il percorso della spesa netta ([2]) contenuto nel piano deve soddisfare le prescrizioni del regolamento, compreso l'obbligo di collocare o mantenere il debito delle amministrazioni pubbliche su un percorso di riduzione plausibile entro la fine del periodo di aggiustamento, o di farlo rimanere a livelli prudenti al di sotto del 60 % del prodotto interno lordo (PIL), e di portare e/o mantenere il disavanzo delle amministrazioni pubbliche al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato nel medio termine. Nel caso in cui lo Stato membro si impegni a realizzare una serie pertinente di riforme e di investimenti conformemente ai criteri di cui al regolamento, il periodo di aggiustamento può essere prorogato di un periodo massimo di tre anni.

([1]) GU L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

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

(2) Il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio ([3]), che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza («dispositivo»), è entrato in vigore il 19 febbraio 2021. Il dispositivo fornisce sostegno finanziario agli Stati membri per l'attuazione di riforme e investimenti, producendo uno stimolo di bilancio finanziato dall'Unione. In linea con le priorità del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, il dispositivo stimola la ripresa economica e sociale promuovendo riforme e investimenti sostenibili, diretti in particolare a favorire le transizioni verde e digitale e a rendere più resilienti le economie degli Stati membri. Contribuisce inoltre a consolidare le finanze pubbliche e a stimolare la crescita e la creazione di posti di lavoro nel medio e lungo periodo, a migliorare la coesione territoriale all'interno dell'Unione e a sostenere il proseguimento dell'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali.

(3) Il regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio ([4]) («regolamento REPowerEU»), adottato il 27 febbraio 2023, mira alla progressiva eliminazione della dipendenza dell'Unione dalle importazioni di combustibili fossili russi. Questa misura contribuisce al conseguimento della sicurezza energetica e alla diversificazione dell'approvvigionamento di energia dell'Unione, aumentando nel contempo la diffusione delle energie rinnovabili, le capacità di stoccaggio dell'energia e l'efficienza energetica. Il Portogallo ha aggiunto al proprio piano nazionale per la ripresa e la resilienza un nuovo capitolo dedicato al piano REPowerEU, onde finanziare riforme e investimenti chiave che contribuiranno al conseguimento degli obiettivi di REPowerEU.

(4) 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. Il 13 luglio 2021 il Consiglio ha adottato la decisione di esecuzione relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza del Portogallo ([5]), che è stata modificata il 10 ottobre 2023 conformemente all'articolo 18, paragrafo 2, per aggiornare il contributo finanziario massimo per il sostegno finanziario non rimborsabile e per includere il capitolo dedicato al piano REPowerEU ([6]). L'erogazione delle rate è subordinata all'adozione di una decisione della Commissione adottata a norma dell'articolo 24, paragrafo 5, che stabilisca che il Portogallo ha conseguito in misura soddisfacente i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio. Affinché il conseguimento sia considerato soddisfacente, è necessario che, per una stessa riforma o uno stesso investimento, non siano annullati i traguardi e gli obiettivi conseguiti in precedenza.

(5) Su raccomandazione della Commissione, il Consiglio ha adottato il 21 gennaio 2025 una raccomandazione che approva il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine del Portogallo ([7]). Il piano, presentato a norma dell'articolo 11 e dell'articolo 36, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) 2024/1263, copre il periodo dal 2025 al 2028 e prevede un aggiustamento di bilancio nell'arco di quattro anni.

(6) Il 26 novembre 2024 la Commissione ha adottato un parere sul documento programmatico di bilancio 2025 del Portogallo. Lo stesso giorno la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta 2025, in cui non annoverava il Portogallo tra gli Stati membri che dovevano essere sottoposti a esame approfondito. La Commissione ha inoltre adottato una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro e una proposta di relazione comune sull'occupazione 2025, che analizza l'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione e dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali. Il Consiglio ha adottato la raccomandazione sulla politica economica della zona euro ([8]) il 13 maggio 2025 e la relazione comune sull'occupazione il 10 marzo 2025.

([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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 febbraio 2023, che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE (GU L 63 del 28.2.2023, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

([5]) Decisione di esecuzione del Consiglio, del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza del Portogallo (doc. ST 10149/2021).

([6]) Decisione di esecuzione del Consiglio, del 10 ottobre 2023, che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza del Portogallo (doc. ST 13351/23).

([7]) Raccomandazione del Consiglio, del 21 gennaio 2025, che approva il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine del Portogallo (GU C, C/2025/641, 10.2.2025 , ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/641/oj).

([8]) Raccomandazione del Consiglio, del 13 maggio 2025, sulla politica economica della zona euro (GU C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

(7) Il 29 gennaio 2025 la Commissione ha pubblicato la bussola per la competitività, un quadro strategico volto a rafforzare la competitività dell'UE a livello globale nei prossimi cinque anni, che individua le tre esigenze trasformative da cui dipende una crescita economica sostenibile: i) innovazione; ii) decarbonizzazione e competitività; e iii) sicurezza. Per colmare il deficit di innovazione, l'UE mira a stimolare l'innovazione industriale, a sostenere la crescita delle start-up attraverso iniziative come la strategia dell'UE su start-up e scale-up e a promuovere l'adozione di tecnologie avanzate quali l'intelligenza artificiale e il calcolo quantistico. Nell'intento di perseguire un'economia più verde, la Commissione ha delineato un piano d'azione organico per l'energia a prezzi accessibili e un patto per l'industria pulita, atti ad assicurare che il passaggio all'energia pulita rimanga efficiente in termini di costi, non ostacoli la competitività, in particolare per i settori ad alta intensità energetica, e costituisca un volano di crescita. Per ridurre le dipendenze eccessive e accrescere la sicurezza, l'Unione è impegnata a rafforzare i partenariati commerciali mondiali, diversificare le catene di approvvigionamento e garantire l'accesso alle materie prime critiche e alle fonti energetiche pulite. Queste priorità poggiano su attivatori trasversali, ossia la semplificazione delle norme, l'approfondimento del mercato unico, il finanziamento della competitività e l'Unione del risparmio e degli investimenti, la promozione di competenze e posti di lavoro di qualità e un migliore coordinamento delle politiche dell'UE. La bussola per la competitività si allinea al semestre europeo, in modo che le politiche economiche degli Stati membri siano coerenti con gli obiettivi strategici della Commissione, creando un approccio unificato alla governance economica in grado di promuovere la crescita sostenibile, l'innovazione e la resilienza in tutta l'Unione.

(8) Nel 2025 il semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche continua a svilupparsi parallelamente all'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. La piena attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza rimane fondamentale per realizzare le priorità politiche del semestre europeo; i piani infatti contribuiscono a rispondere in modo efficace alla totalità o a un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese formulate negli ultimi anni. Tali raccomandazioni specifiche per paese rimangono ugualmente pertinenti per la valutazione dei piani per la ripresa e la resilienza modificati a norma dell'articolo 21 del regolamento (UE) 2021/241.

(9) Le raccomandazioni specifiche per paese 2025 riguardano le sfide fondamentali di politica economica che le misure incluse nei piani per la ripresa e la resilienza non affrontano in misura sufficiente, tenendo conto delle sfide pertinenti individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese per il periodo 2019-2024.

(10) Il 4 giugno 2025 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese 2025 relativa al Portogallo. La Commissione ha valutato i progressi compiuti del Portogallo nel dar seguito alle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese e ha fatto il punto dell'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza. Sulla scorta di questa analisi la relazione per paese ha individuato le sfide più urgenti che il Portogallo si trova ad affrontare. Ha valutato quindi i progressi compiuti dal Portogallo nell'attuare il pilastro europeo dei diritti sociali e conseguire gli obiettivi principali dell'Unione in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà e dell'esclusione sociale per il 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

Valutazione della relazione annuale sui progressi compiuti

(11) Il 21 gennaio 2025 il Consiglio ha raccomandato per il Portogallo i tassi massimi di crescita della spesa netta seguenti: 5,0 % nel 2025, 5,1 % nel 2026, 1,2 % nel 2027 e 3,3 % nel 2028, corrispondenti a tassi massimi di crescita cumulativi, calcolati in riferimento al 2024, pari al 17,4 % nel 2025, al 23,4 % nel 2026, al 24,8 % nel 2027 e al 28,9 % nel 2028. Il 30 aprile 2025 il Portogallo ha presentato la relazione annuale sui progressi compiuti ([9]) in merito al rispetto dei tassi massimi di crescita della spesa netta raccomandati e all'attuazione delle riforme e degli investimenti volti a rispondere alle principali sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese del semestre europeo. La relazione annuale sui progressi compiuti rispecchia anche la relazione semestrale del Portogallo sui progressi compiuti nella realizzazione del suo piano per la ripresa e la resilienza a norma dell'articolo 27 del regolamento (UE) 2021/241.

(12) La guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e le sue ripercussioni costituiscono una sfida esistenziale per l'Unione europea. La Commissione ha raccomandato di attivare in modo coordinato la clausola di salvaguardia nazionale prevista dal patto di stabilità e crescita per sostenere l'Unione nelle iniziative volte a incrementare rapidamente e considerevolmente la spesa per la difesa, proposta che è stata accolta con favore dal Consiglio europeo del 6 marzo 2025. A seguito della richiesta del Portogallo del 30 aprile 2025, in data 8 luglio 2025 il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, ha adottato una raccomandazione che consente al Portogallo di deviare dai tassi massimi di crescita raccomandati della spesa netta e di superarli ([10]).

([9]) Le relazioni annuali 2025 sui progressi compiuti sono disponibili al seguente indirizzo: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_it.

([10]) Raccomandazione del Consiglio, dell'8 luglio 2025, che consente al Portogallo di deviare rispetto ai tassi massimi di crescita della spesa netta stabiliti dal Consiglio a norma del regolamento (UE) 2024/1263 (Attivazione della clausola di salvaguardia nazionale) (GU C, C/2025/3972, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3972/oj).

(13) Stando ai dati convalidati da Eurostat ([11]), l'avanzo delle amministrazioni pubbliche del Portogallo è sceso dall'1,2 % del PIL nel 2023 allo 0,7 % nel 2024, mentre il debito delle amministrazioni pubbliche è sceso dal 97,7 % del PIL alla fine del 2023 al 94,9 % alla fine del 2024. Nei calcoli della Commissione questi sviluppi corrispondono a un tasso di crescita della spesa netta del 12,0 % nel 2024. Nella relazione annuale 2025 sui progressi compiuti il Portogallo stima all'11,6 % la crescita della spesa netta nel 2024. mentre la Commissione stima che la crescita della spesa netta sia stata superiore a quella indicata in detta relazione. La differenza tra i calcoli della Commissione e le stime delle autorità nazionali è dovuta alle stime più elevate della Commissione per quanto riguarda l'effetto di riduzione delle entrate delle misure discrezionali sul lato delle entrate, in particolare riguardo all'imposta sul reddito delle persone fisiche. Nelle stime della Commissione l'orientamento della politica di bilancio ([12]), che comprende sia la spesa finanziata a livello nazionale sia quella finanziata a livello di UE, è stato espansivo nel 2024, facendo registrare un aumento pari all'1,6 % del PIL.

(14) Stando alla relazione annuale sui progressi compiuti, lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio tracciate dal Portogallo prevede una crescita del PIL reale del 2,4 % nel 2025 e prospetta un'inflazione IPCA al 2,4 % nel 2025. Le previsioni di primavera 2025 della Commissione prospettano una crescita del PIL reale dell'1,8 % nel 2025 e del 2,2 % nel 2026 e un'inflazione IPCA al 2,1 % nel 2025 e al 2,0 % nel 2026.

(15) La relazione annuale sui progressi compiuti prevede un avanzo delle amministrazioni pubbliche in discesa allo 0,3 % del PIL nel 2025 e un rapporto debito pubblico/PIL in calo al 91,5 % entro fine 2025. Questi sviluppi corrispondono a una crescita della spesa netta del 3,4 % nel 2025. Le previsioni di primavera 2025 della Commissione prospettano nel 2025 un avanzo delle amministrazioni pubbliche allo 0,1 % del PIL. La diminuzione dell'avanzo nel 2025 riflette principalmente gli effetti delle misure di politica di bilancio destinate, secondo le stime, ad aumentare la spesa, in particolare le retribuzioni del settore pubblico e i trasferimenti sociali, e a ridurre le entrate derivanti dall'aggiornamento del regime di imposta sul reddito delle persone fisiche per i giovani e degli incentivi fiscali sul reddito delle società. Secondo i calcoli della Commissione questi sviluppi corrispondono a una crescita della spesa netta del 6,1 % nel 2025. Tali proiezioni della crescita della spesa netta, superiori rispetto a quelle contenute nella relazione annuale sui progressi compiuti, sono dovute al fatto che la Commissione stima che la spesa finanziata mediante trasferimenti dall'UE sia minore e non considera le decisioni giudiziarie ancora da concretizzarsi come misura una tantum. Nelle stime della Commissione l'orientamento della politica di bilancio, che comprende sia la spesa finanziata a livello nazionale sia quella finanziata a livello di UE, sarà espansivo nel 2025, facendo registrare un aumento pari all'1,4 % del PIL. Il rapporto debito pubblico/PIL è dato in diminuzione al 91,7 % entro fine 2025. La diminuzione del rapporto debito/PIL nel 2025 rispecchia principalmente un differenziale favorevole tra tassi di interesse e tasso di crescita, abbinato alla previsione di un avanzo primario.

(16) Secondo le previsioni di primavera 2025 della Commissione, nel 2025 una spesa delle amministrazioni pubbliche pari all'1,5 % del PIL sarà finanziata dal sostegno non rimborsabile («sovvenzioni») del dispositivo per la ripresa e la resilienza, rispetto allo 0,7 % del PIL nel 2024. La spesa finanziata con il sostegno non rimborsabile del dispositivo consente investimenti di alta qualità e riforme volte ad accrescere la produttività senza impatto diretto sul saldo e sul debito delle amministrazioni pubbliche del Portogallo.

(17) La spesa delle amministrazioni pubbliche per la difesa in Portogallo è rimasta stabile allo 0,8 % del PIL dal 2021 al 2023 ([13]). Le previsioni di primavera 2025 della Commissione prospettano una spesa per la difesa stabile allo 0,8 % del PIL sia nel 2024 sia nel 2025. Le previsioni indicano quindi una situazione invariata rispetto al 2021. Il Portogallo stima la spesa per la difesa allo 0,9 % del PIL nel 2024 e all'1,1 % del PIL nel 2025. Il periodo di attivazione della clausola di salvaguardia nazionale (2025-2028) consente al Portogallo di ridefinire le priorità della spesa pubblica o di aumentare le entrate pubbliche, in modo che l'aumento permanente della spesa per la difesa non comprometta la sostenibilità di bilancio a medio termine.

([11]) Eurostat, Euroindicatori, 22.4.2025.

([12]) L'orientamento della politica di bilancio è definito come misura della variazione annuale della sottostante posizione di bilancio delle amministrazioni pubbliche. Mira a valutare l'impulso economico derivante dalle politiche di bilancio, sia finanziate a livello nazionale sia finanziate dal bilancio dell'UE. L'orientamento della politica di bilancio è misurato come la differenza tra i) la crescita potenziale a medio termine e ii) la variazione della spesa primaria al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate, compresa la spesa finanziata dal sostegno non rimborsabile (sovvenzioni) del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'Unione.

([13]) Eurostat, spesa pubblica per classificazione delle funzioni di governo (COFOG). Per via di differenze metodologiche tra le definizioni COFOG e NATO, la spesa basata sulla definizione COFOG può differire da quella basata sulla definizione NATO.

(18) Secondo le previsioni di primavera 2025 della Commissione, la spesa netta in Portogallo crescerà del 6,1 % nel 2025 e del 18,8 % cumulativamente nel 2024 e nel 2025. Le previsioni di primavera 2025 della Commissione prospettano per la crescita della spesa netta del Portogallo nel 2025 un tasso superiore al tasso massimo raccomandato, corrispondente a una deviazione ([14]) dello 0,4 % del PIL in termini annui. Se si considerano congiuntamente il 2024 e il 2025, anche il tasso di crescita cumulativo della spesa netta è destinato a essere superiore al tasso massimo di crescita raccomandato, corrispondente a una deviazione dello 0,5 % del PIL. Tenendo conto della flessibilità per una spesa per la difesa più elevata prevista dalla clausola di salvaguardia nazionale, la deviazione cumulativa della spesa netta rimane stabile allo 0,5 % del PIL, al di sotto della soglia dello 0,6 % del PIL per la deviazione cumulativa.

(19) Il Consiglio inoltre ha raccomandato al Portogallo di eliminare gradualmente le misure di sostegno di emergenza connesse all'energia prima della stagione di riscaldamento 2024/2025. Secondo le previsioni di primavera 2025 della Commissione, mentre per il 2024 il costo di bilancio netto ([15]) delle misure di sostegno di emergenza connesse all'energia è stimato allo 0,3 % del PIL, per il 2025 è prevista una diminuzione dello 0,1 %. Le misure di sostegno di emergenza connesse all'energia sono state eliminate solo in parte prima della stagione di riscaldamento 2024-2025, il che non è pienamente in linea con quanto raccomandato dal Consiglio.

(20) La relazione annuale sui progressi compiuti non include proiezioni di bilancio successive al 2025. Sulla base delle misure politiche note alla data limite delle previsioni, le previsioni di primavera 2025 della Commissione prospettano un disavanzo delle amministrazioni pubbliche dello 0,6 % del PIL per il 2026. La variazione del saldo delle amministrazioni pubbliche nel 2026 è dovuta principalmente all'incidenza della riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società definita nella legge di bilancio dello Stato per il 2025 e della ripresa degli investimenti pubblici finanziati dai prestiti del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Questi sviluppi corrispondono a una crescita della spesa netta del 6,3 % nel 2026. Nelle stime della Commissione l'orientamento della politica di bilancio, che comprende sia la spesa finanziata a livello nazionale sia quella finanziata a livello di UE, sarà espansivo nel 2026, facendo registrare un aumento pari all'1,2 % del PIL. La Commissione prospetta una riduzione del rapporto debito pubblico/PIL all'89,7 % entro fine 2026. La diminuzione del rapporto debito/PIL nel 2026 rispecchia principalmente il perdurare di un differenziale favorevole tra tassi di interesse e tasso di crescita e l'avanzo primario previsto.

Sfide politiche fondamentali

(21) L'invecchiamento della popolazione e la riduzione della popolazione in età lavorativa mettono sotto pressione la sostenibilità del sistema pensionistico a ripartizione del Portogallo. Se da un lato si prevede un aumento della spesa pubblica per le pensioni, dall'altro si prevede che il numero dei contribuenti al sistema diminuirà. Secondo le previsioni, la spesa pubblica per le pensioni raggiungerà un picco nel 2046 (15,2 % del PIL), collocando il Portogallo tra i primi tre Stati membri con il rapporto spesa pensionistica/PIL più elevato ([16]). Tuttavia, se nel 2025 vi saranno quasi due contribuenti per pensionato, stando alle previsioni nel 2046 ve ne sarà all'incirca soltanto uno. Il conseguente disavanzo del sistema pensionistico pubblico dovrà essere coperto da risorse nazionali mediante trasferimenti dal bilancio nazionale o dal fondo di riserva portoghese per i regimi pensionistici pubblici (il *Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social*). L'invecchiamento della popolazione incide sulle finanze pubbliche del Portogallo non solo per il suo impatto sul sistema pensionistico pubblico, ma anche per il suo impatto sul sistema fiscale. Ad esempio, un numero inferiore di persone in età lavorativa potrebbe ridurre le entrate derivanti dalla tassazione del lavoro. Il Portogallo ha attuato riforme per migliorare la sostenibilità del suo sistema pensionistico, ad esempio indicizzando l'età pensionabile legale all'aspettativa di vita. Ciononostante politiche quali i regimi di pensionamento anticipato e le aliquote contributive speciali aumentano la pressione sul sistema pensionistico pubblico del paese, e ciò potrebbe incidere sulla sua sostenibilità.

(22) Conformemente all'articolo 19, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (UE) 2021/241 e all'allegato V, criterio 2.2, del medesimo regolamento, il piano per la ripresa e la resilienza comprende un'ampia gamma di riforme e investimenti sinergici, da attuare entro il 2026. Ci si attende che tali riforme e investimenti contribuiranno a rispondere in modo efficace alla totalità o a un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese. Dati i tempi serrati, l'effettiva attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, compreso il capitolo dedicato al piano REPowerEU, è fondamentale per stimolare la competitività a lungo termine del Portogallo attraverso le transizioni verde e digitale, garantendo nel contempo l'equità sociale. La comunicazione della Commissione dal titolo «NextGenerationEU - La strada verso il 2026», adottata il 4 giugno 2025, chiarisce le tempistiche applicabili per la fine del dispositivo e fornisce orientamenti agli Stati membri per massimizzare l'attuazione entro il 31 agosto 2026, anche in merito a come razionalizzare ulteriormente i rispettivi PRR, illustra le opzioni chiave da prendere in considerazione al momento della loro revisione e sottolinea l'importanza di procedere congiuntamente a un'attenta pianificazione in anticipo per la presentazione delle ultime richieste di pagamento nel 2026. Il Portogallo ha già compiuto progressi nell'attuazione delle riforme e degli

([14]) Dal 2026 tali cifre figureranno nel conto di controllo di cui all'articolo 22 del regolamento (UE) 2024/1263.

([15]) La cifra rappresenta il livello del costo annuale di bilancio di tali misure, comprese le entrate e le spese e, se del caso, al netto delle entrate provenienti dalle imposte sui proventi straordinari dei fornitori di energia.

([16]) Commissione europea, *2024 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022–2070)*, Institutional Paper 279, aprile 2024.

investimenti nel suo piano per la ripresa e la resilienza. Per rispettare entro agosto 2026 gli impegni assunti nel piano per la ripresa e la resilienza, è essenziale che il Portogallo acceleri l'attuazione delle riforme e degli investimenti affrontando le sfide pertinenti. Il 13 maggio 2025 il Consiglio ha adottato la decisione di esecuzione che modifica la valutazione del piano per la ripresa e la resilienza del Portogallo per tenere conto di circostanze oggettive che compromettono la tempestiva attuazione di alcuni investimenti. Permangono tuttavia sfide relative alla capacità amministrativa, alle norme in materia di appalti pubblici e alle lunghe procedure di autorizzazione che interessano, in particolare, i grandi progetti di investimento. Il coinvolgimento sistematico delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, della società civile e di altri portatori di interessi rimane fondamentale per assicurare un'ampia titolarità ai fini dell'efficace e tempestiva attuazione del piano per la ripresa e la resilienza.

(23) L'attuazione dei programmi della politica di coesione, che comprendono il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo per una transizione giusta (JTF), del Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e del Fondo di coesione (FC), ha subito un'accelerazione in Portogallo. È importante proseguire le iniziative per garantire una rapida attuazione di tali programmi massimizzandone l'impatto sul campo. Nell'ambito dei programmi della politica di coesione che lo riguardano, il Portogallo si è già attivato per stimolare la competitività e la crescita, rafforzando nel contempo la coesione sociale. Allo stesso tempo il Portogallo continua a fronteggiare sfide, fra cui quelle in tema di promozione della competitività — ad esempio sviluppando o producendo tecnologie critiche —, carenze di competenze e squilibri tra domanda e offerta di competenze, aumento della resilienza idrica, in particolare in Algarve e nell'Alentejo, nonché accessibilità economica e disponibilità degli alloggi. A norma dell'articolo 18 del regolamento (UE) 2021/1060, nell'ambito del riesame intermedio dei fondi della politica di coesione il Portogallo è tenuto a rivedere ciascun programma tenendo presenti, tra l'altro, le sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese del 2024. La proposta della Commissione adottata il 1º aprile 2025 ([17]) proroga oltre il 31 marzo 2025 il termine per la presentazione, per ciascun programma, di una valutazione relativa ai risultati del riesame intermedio. Prevede altresì flessibilità per favorire l'accelerazione dell'attuazione dei programmi e incentivi diretti agli Stati membri affinché destinino le risorse della politica di coesione a cinque settori strategici prioritari dell'Unione, vale a dire competitività nelle tecnologie strategiche, difesa, alloggi, resilienza idrica e transizione energetica, nonché a investimenti in competenze in settori prioritari, continuando nel contempo a concentrarsi sulle persone nelle situazioni di maggiore vulnerabilità nei programmi FSE+.

(24) La piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP) offre l'occasione d'investire in una delle priorità strategiche fondamentali dell'Unione rafforzandone la competitività. STEP opera attraverso 11 fondi dell'UE esistenti. Gli Stati membri possono contribuire al programma InvestEU a sostegno di investimenti in settori prioritari. Il Portogallo potrebbe sfruttare in modo ottimale queste iniziative per sostenere lo sviluppo o la produzione di tecnologie critiche, fra cui tecnologie pulite ed efficienti sotto il profilo delle risorse.

(25) Oltre alle sfide economiche e sociali cui rispondono il piano per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE, il Portogallo dovrebbe fare fronte in modo efficace alle rimanenti sfide in termini di: i) sostenibilità del sistema pensionistico, ii) semplificazione, iii) contesto imprenditoriale, iv) ricerca e innovazione, v) accesso ai finanziamenti e finanziamenti per la crescita, vi) amministrazione fiscale, evasione ed elusione fiscali, vii) qualità del processo legislativo, viii) trasporti, ix) energie rinnovabili, x) infrastrutture e reti energetiche, xi) efficienza energetica, xii) politica ambientale, xiii) gestione delle risorse, xiv) alloggi, xv) competenze, xvi) posti di lavoro di qualità e xvii) equità sociale.

(26) Come stabilito nella bussola per la competitività, le istituzioni dell'UE, quelle nazionali e quelle locali devono adoperarsi alacremente per semplificare le norme e accelerare le procedure amministrative. La Commissione ha fissato obiettivi ambiziosi di riduzione degli oneri amministrativi: una riduzione di almeno il 25 % e, per le PMI, di almeno il 35 %; ha inoltre creato nuovi strumenti per conseguire tali obiettivi, tra cui prove di stress sistematiche del corpus legislativo dell'UE e un dialogo rafforzato con i portatori di interessi. Per essere all'altezza di tale ambizione, anche il Portogallo deve attivarsi. Il 51 % delle imprese del Portogallo ritiene che la complessità delle procedure amministrative costituisca un problema per lo svolgimento della propria attività in Portogallo ([18]). Nonostante i progressi compiuti negli ultimi anni, gli oneri amministrativi e normativi continuano a costituire un importante ostacolo al funzionamento delle imprese in Portogallo. Oltre l'83 % delle imprese portoghesi ritiene che la regolamentazione delle imprese costituisca un ostacolo agli investimenti, rispetto al 66 % a livello dell'UE. Inoltre, secondo la valutazione degli indicatori dell'OCSE sulla regolamentazione dei mercati dei prodotti per il 2023 e il 2024, il Portogallo si classifica al nono posto sui 38 paesi dell'OCSE quanto a risultati peggiori. Tali ostacoli pesano

([17]) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) 2021/1058 e (UE) 2021/1056 per quanto riguarda misure specifiche per affrontare le sfide strategiche nel contesto del riesame intermedio, COM(2025) 123 final.

([18]) Relazione Flash, *«Businesses» attitudes towards corruption in the EU*, relazione Eurobarometro (aprile 2024).

sull'attrattiva dei mercati portoghesi, riducono la concorrenza e compromettono la capacità delle imprese portoghesi di espandersi, innovarsi e aumentare la produttività. In particolare, le imprese continuano a segnalare lunghe procedure per la concessione di licenze e autorizzazioni industriali, che a loro avviso costituiscono un ostacolo importante agli investimenti. Nonostante alcuni progressi compiuti nell'abbreviazione e nella razionalizzazione di tali processi, le autorità locali incontrano difficoltà nell'attuazione delle nuove procedure e le pratiche possono variare notevolmente tra le regioni e i comuni. Permangono inoltre ostacoli all'accesso a diversi servizi al dettaglio e professionali, anche se il Portogallo ha compiuto progressi significativi, ad esempio rivedendo, tra il 2023 e il 2024, i regimi giuridici di diverse professioni autoregolamentate.

(27) Negli ultimi anni le condizioni di accesso delle imprese ai finanziamenti sono migliorate e la percentuale di imprese che segnalano l'accesso ai finanziamenti come un ostacolo agli investimenti è ora ampiamente in linea con la media dell'UE. Tuttavia, le imprese portoghesi dipendono prevalentemente da prestiti bancari e finanziamenti interni. Il ricorso ad altre forme di finanziamento, come il private equity e il venture capital, anche se sempre più diffuso negli ultimi anni, rimane nettamente inferiore alla media dell'UE. I mercati dei capitali portoghesi rimangono poco sviluppati e rappresentano solo il 24,4 % del PIL, a fronte di una media del 67,6 % a livello dell'UE. Le autorità portoghesi hanno avviato e rafforzato diverse iniziative per sostenere gli investimenti in private equity e venture capital, come ad esempio il fondo per la capitalizzazione e la resilienza gestito da *Banco Português de Fomento*, i programmi a favore delle start-up o destinati a settori specifici e la recente revisione del codice dei mercati dei capitali. Ciononostante sono necessari ulteriori progressi affinché il Portogallo si metta al passo con altri paesi comparabili europei e attragga un maggior numero di investitori e investimenti in private equity, eventualmente anche condividendo i rischi tra il settore pubblico e il settore privato, per poter puntare sulle imprese con un maggiore potenziale di crescita e sui settori con solidi profili di produttività. Un uso più diffuso degli strumenti di equity sosterrebbe, tra l'altro, le start-up e l'innovazione, aumenterebbe la capacità delle imprese locali di espandersi a tutti i livelli, migliorerebbe le pratiche gestionali e stimolerebbe la produttività. L'alfabetizzazione finanziaria in Portogallo è debole e, secondo l'indagine Eurobarometro 2023 sull'alfabetizzazione finanziaria, solo il 16 % dei portoghesi ha ottenuto un punteggio «elevato», il secondo risultato peggiore nell'UE. L'alfabetizzazione finanziaria nel paese potrebbe essere migliorata per consentire un'allocazione del risparmio più efficace e per migliorare la comprensione da parte delle imprese dei benefici e dei rischi specifici di ciascuno strumento di finanziamento disponibile.

(28) Nel sistema tributario portoghese le agevolazioni fiscali sono diffuse: ne esistono infatti oltre 500 distribuite in diversi testi normativi. L'agevolazione fiscale è uno strumento che può essere efficace per conseguire obiettivi strategici specifici, ma comporta anche una perdita di entrate, contribuisce alla complessità del sistema fiscale e potrebbe avere ripercussioni sulla disparità di reddito. Il Portogallo ha compiuto un primo passo nell'affrontare il gran numero di agevolazioni fiscali istituendo una nuova unità di politica fiscale (denominata U-TAX) che mira a monitorare e valutare tali agevolazioni. La struttura dell'imposta sul reddito delle società aumenta la complessità del sistema tributario: essa prevede sia un'imposta statale sia una sovrattassa comunale. L'imposta statale dipende dall'ammontare degli utili imponibili di ciascuna impresa e ad essa i comuni possono aggiungere una sovrattassa fino all'1,5 %. Di conseguenza, l'aliquota regolamentare dell'imposta sul reddito delle società può variare dal 12,5 % al 30,5 %, a seconda delle dimensioni e dell'ubicazione dell'impresa. Tale struttura potrebbe disincentivare l'espansione delle imprese e quindi ostacolare maggiori economie di scala e gli incrementi di efficienza ad esse associati, aumentando nel contempo le opportunità di trasferimento degli utili all'interno del paese. In termini di amministrazione tributaria, il rapporto arretrati di imposta esigibili/PIL del Portogallo rimane uno dei più elevati dell'UE.

(29) Il sistema giudiziario sta diventando più efficiente, anche se permangono alcuni aspetti negativi quali la lunghezza dei procedimenti e il numero considerevole di cause arretrate, in particolare negli organi giurisdizionali amministrativi e tributari. È importante che il Portogallo continui a ridurre il numero di cause arretrate, come pure la loro durata, a livello sia degli organi giurisdizionali di primo grado sia di quelli di secondo grado, e a garantire la disponibilità di risorse adeguate al sistema giudiziario.

(30) Gli investimenti in ricerca e sviluppo sono aumentati negli ultimi anni, ma non sono ancora sufficienti per permettere al sistema nazionale portoghese di ricerca e innovazione di recuperare il ritardo rispetto alla media dell'UE. Nel 2024 la quota della spesa per la ricerca e lo sviluppo rispetto al PIL è salita all'1,7 %, sostenuta da un aumento della spesa privata, mentre l'intensità degli investimenti pubblici nel settore è rimasta stabile allo 0,6 %. Sebbene le autorità portoghesi abbiano attuato una vasta serie di programmi a sostegno della ricerca e dell'innovazione, molti di essi, come le agende di mobilitazione e le agende verdi, saranno completati solo nei prossimi anni. Anche se tali programmi prevedono benefici duraturi, ma sarà fondamentale che il Portogallo rafforzi incentivi adeguati alla ricerca, allo sviluppo e all'innovazione al di là di essi. A tal fine sarà fondamentale valutare e attuare politiche solide e sostenere una spesa efficace mirando ai settori che presentano il maggiore potenziale di crescita e di valore aggiunto.

(31) Per quanto riguarda la qualità del processo legislativo, il Portogallo si avvale solo in misura limitata delle valutazioni d'impatto e delle valutazioni ex post delle politiche. Nel 2021 in Portogallo sono stati compiuti progressi significativi nell'attuazione delle valutazioni ex ante delle politiche, con l'istituzione di PlanAPP, un organismo nazionale a sostegno dell'elaborazione delle politiche pubbliche. Le valutazioni d'impatto ex post tuttavia restano rare e si limitano a determinati atti legislativi. Un più ampio ricorso alle valutazioni ex post consentirebbe alle autorità di stimare meglio gli effetti delle nuove politiche e normative e di valutare l'efficacia delle valutazioni ex ante già in atto. Inoltre la partecipazione dei portatori di interessi nel processo legislativo potrebbe essere resa più trasparente.

(32) Il Portogallo continua a dipendere fortemente dalle importazioni di combustibili fossili e nel 2023 il petrolio e il gas rappresentavano rispettivamente il 47,2 % e il 16,8 % del mix energetico. La quota maggiore del consumo finale di energia, pari al 37,5 % del totale, è imputabile al settore dei trasporti. Tale settore dipende fortemente dal petrolio e dai prodotti petroliferi, che rappresentano il 92 % del consumo finale di energia, il che evidenzia la notevole dipendenza del paese dai combustibili fossili. Il Portogallo registra l'esistenza di considerevoli sovvenzioni ai combustibili fossili senza alcuna previsione per la loro eliminazione graduale prima del 2030. In particolare, l'eliminazione graduale potrebbe prioritariamente riguardare le sovvenzioni ai combustibili fossili che non affrontano in modo mirato la povertà energetica né rispondono a reali preoccupazioni in materia di sicurezza energetica, che ostacolano l'elettrificazione e non sono fondamentali per la competitività industriale. In Portogallo le sovvenzioni ai combustibili fossili, come le riduzioni e le esenzioni fiscali relative al diesel per le imprese di trasporto merci e il trasporto pubblico, sono economicamente inefficienti, mantengono la dipendenza dai combustibili fossili e disincentivano il passaggio ai veicoli elettrici e ad altre soluzioni sostenibili. L'effettuazione di investimenti nella mobilità sostenibile e nelle infrastrutture ferroviarie per garantire una perfetta integrazione con la rete dell'UE accelererebbe la decarbonizzazione, rafforzerebbe la resilienza, ridurrebbe le disparità regionali e promuoverebbe la coesione sociale.

(33) Sebbene il Portogallo abbia adottato norme e istituito una nuova task force al fine di semplificare le procedure autorizzative, la normativa è ancora troppo complessa, in particolare per quanto riguarda la pianificazione territoriale a livello nazionale, regionale e locale, mentre mancano norme standardizzate e orientamenti chiari. Le autorità pubbliche portoghesi non dispongono degli strumenti per monitorare costantemente l'attuazione della legislazione e seguire i progressi degli impianti di produzione di energia rinnovabile e spesso non dispongono delle competenze tecniche necessarie per valutare i progetti. Il numero di comunità di energia rinnovabile in Portogallo è ancora basso e vi è margine per agevolare la concessione delle relative licenze e creare sistemi di incentivazione. Per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili, il Portogallo potrebbe proseguire nei progressi compiuti negli ultimi anni nell'ambito della razionalizzazione della procedura di rilascio delle autorizzazioni, ad esempio aumentando la capacità della pubblica amministrazione che si occupa delle autorizzazioni, aumentando la digitalizzazione della produzione di energie rinnovabili e consolidando il quadro normativo generale. Sarebbero utili anche altre azioni intese a promuovere l'autoconsumo (compresi i pannelli solari sui tetti) e le comunità di energia rinnovabile. Nel 2023 le fonti rinnovabili del Portogallo, alimentate dall'energia idroelettrica e da forti venti, hanno prodotto l'87,7 % dell'energia elettrica del paese, raggiungendo un nuovo record. L'energia solare è stata la fonte rinnovabile che ha registrato la crescita maggiore, con un aumento del 36 %. L'aumento significativo della quota di energie rinnovabili ha contribuito alla forte riduzione dei prezzi dell'energia elettrica, che sono scesi al di sotto dei livelli precedenti la crisi. Con l'integrazione di una maggior quota di energia da fonti rinnovabili e l'espansione dell'elettrificazione della domanda, sono necessari ulteriori investimenti per ampliare e aggiornare la rete elettrica, promuovere soluzioni che non prevedono il ricorso a combustibili fossili, come lo stoccaggio e la gestione della domanda, e digitalizzare ulteriormente la rete elettrica al fine di salvaguardarne l'equilibrio e garantire una maggiore stabilità nel mercato all'ingrosso dell'energia elettrica. A causa della mancanza di trasparenza riguardo alla capacità della rete di distribuzione e ai piani di espansione disponibili, per gli sviluppatori è difficile pianificare e investire in nuovi progetti. È essenziale snellire le procedure di connessione, aumentare la trasparenza della connessione alla rete e fornire un quadro per la pianificazione delle aste chiaro e a lungo termine. Inoltre le difficoltà a livello logistico, la carenza di componenti e la minore redditività hanno ostacolato i progetti riguardanti le energie rinnovabili, causando ritardi nell'attuazione. Anche gli incentivi a sviluppare ulteriormente contratti a lungo termine, come ad esempio gli accordi di compravendita di energia elettrica, contribuirebbero a rendere il mercato più stabile aumentando la sostenibilità a lungo termine e quindi l'attrattività degli investimenti nelle energie rinnovabili. Tuttavia gli accordi di compravendita di energia elettrica da fonti rinnovabili in Portogallo sono attualmente limitati, con una capacità contrattata di 0,42 GW. Il Portogallo ha compiuto notevoli sforzi per aumentare il livello di interconnessione elettrica con la Spagna; ciononostante tale livello è ancora al di sotto degli obiettivi per il 2030.

(34) Una percentuale elevata della popolazione portoghese vive in condizioni di povertà energetica. Per affrontare l'elevato grado di dipendenza dai combustibili fossili negli edifici e ridurre il consumo di energia, il Portogallo potrebbe intensificare i propri sforzi per migliorare l'efficienza energetica al di là di quanto previsto nel suo piano per la ripresa e la resilienza. L'intensificazione degli sforzi per incentivare le ristrutturazioni profonde, anche fornendo assistenza tecnica ai richiedenti, potrebbe accelerare la diffusione di progetti di ristrutturazione finalizzati all'efficienza energetica. In più il Portogallo potrebbe trarre vantaggio da un quadro rafforzato per i regimi di finanziamento, al fine di utilizzare al meglio gli investimenti privati destinati alle ristrutturazioni efficienti sotto il profilo energetico. In tal modo il Portogallo potrebbe destinare maggiori risorse a fondo perduto alle famiglie bisognose.

(35) Il Portogallo è molto al di sotto della media dell'UE per quanto riguarda i parametri di riferimento relativi all'economia circolare, nonché gli indicatori relativi alla produttività delle risorse industriali e alla gestione dei rifiuti, con marcate differenze regionali. Il tasso medio di riciclaggio dei rifiuti urbani è particolarmente basso (30,1 % nel 2023, lontano dall'obiettivo dell'UE del 55 % entro il 2025) e varia a seconda delle regioni. Il riciclo dei materiali in Portogallo ha registrato un tasso del 2,8 % nel 2023, ben al di sotto della media UE dell'11,8 %. Alcuni progressi sono stati compiuti grazie a iniziative e normative a livello sia nazionale che comunale. Il sostegno dei fondi dell'UE e del settore privato sarà fondamentale per conseguire gli obiettivi in materia di riciclaggio ed economia circolare, anche mediante: i) investimenti in infrastrutture per la raccolta differenziata dei rifiuti, ii) sviluppo o adeguamento degli impianti di trattamento dei rifiuti e iii) miglioramenti tecnologici per consentire l'introduzione a livello nazionale del sistema tariffario basato sulla quantità di rifiuti generati (pay-as-you-throw).

(36) Il Portogallo, in particolare le sue regioni meridionali, è fortemente esposto a calamità naturali, come la siccità, gli incendi e le inondazioni, la cui frequenza e intensità sono aumentate a causa dei cambiamenti climatici. La riduzione delle precipitazioni annuali, la carenza idrica e l'aumento della variabilità meteorologica incidono sulla portata dei fiumi, sulla ricarica delle falde acquifere e sul rischio di alluvioni, con ripercussioni su molti settori economici, come l'agricoltura, la produzione di acqua potabile e di energia, compresa la produzione di energia idroelettrica, compromettendo nel contempo la sostenibilità delle finanze pubbliche a causa dell'aumento dei costi. Il Portogallo ha aumentato la propria capacità di adattamento ai cambiamenti climatici grazie tra l'altro all'elaborazione di piani di adattamento settoriali. Nel 2024 il Portogallo ha messo a punto una tabella di marcia nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici fino al 2100, ma sarebbe importante integrare ulteriormente l'adattamento ai cambiamenti climatici nelle politiche di gestione delle risorse idriche. Attuando una strategia di gestione integrata e sostenibile delle risorse idriche, anche mediante la recente strategia «Water that Unites», il Portogallo potrebbe garantire che i settori chiave abbiano ancora accesso all'acqua, garantendo nel contempo acqua sufficiente e di buona qualità per le funzioni ecologiche, in particolare per gli ecosistemi sensibili e ricchi di biodiversità, come le zone umide. Grazie alla razionalizzazione della struttura di governance del settore idrico sarebbe anche possibile conseguire un coordinamento efficace tra i livelli nazionale, regionale e locale. Per migliorare la gestione delle risorse idriche sono essenziali ulteriori investimenti, ad esempio nella raccolta e nel trattamento delle acque reflue, nella riduzione delle perdite nelle reti e nel miglioramento del monitoraggio della quantità e della qualità delle acque. Una particolare attenzione potrebbe essere riservata: i) al ripristino della funzione di «spugna naturale» svolta dal paesaggio; ii) alla riduzione dell'estrazione delle acque sotterranee; iii) al ripristino delle zone umide e dei fiumi, comprese le pianure alluvionali; e iv) alla diffusione di altre soluzioni basate sulla natura. Inoltre il Portogallo potrebbe sfruttare il potenziale derivante dal riutilizzo delle risorse idriche.

(37) Il Portogallo registra ancora molte difficoltà nell'accesso all'assistenza sanitaria e il suo sistema di assistenza a lungo termine non è preparato al rapido invecchiamento della popolazione. Nel complesso il sistema sanitario del Portogallo registra risultati relativamente buoni e il paese ha attuato riforme significative, ad esempio nell'ambito dell'assistenza sanitaria di base e della salute mentale e per quel che riguarda il modello di governance degli ospedali del servizio sanitario nazionale. Il Portogallo ha inoltre investito in infrastrutture e servizi sanitari in tutto il paese, anche nell'ambito del suo piano per la ripresa e la resilienza. Il servizio sanitario nazionale continua tuttavia a presentare notevoli carenze per quanto riguarda gli operatori sanitari, con ripercussioni sull'accessibilità che si traducono ad esempio in lunghi tempi di attesa e un accesso disomogeneo tra gruppi di reddito e tra regioni. Tra il 2020 e il 2024 è stata coperta solo circa la metà dei posti per medici offerti dal Servizio sanitario nazionale mentre il paese è esposto a una notevole emigrazione del personale infermieristico laureato. Nonostante gli sforzi compiuti negli ultimi anni per rendere le carriere nel servizio sanitario nazionale più attraenti, vi è ancora margine per semplificare e accelerare le procedure di assunzione al fine di assumere tempestivamente i professionisti necessari e continuare ad attrarre operatori sanitari. Inoltre quasi un quarto della popolazione portoghese ha un'età pari o superiore a 65 anni, con un punteggio, in termini di anni di vita in buona salute, inferiore alla media dell'UE, mentre gli investimenti pubblici nell'assistenza a lungo termine sono inferiori alla media dell'UE e i tassi di copertura dell'assistenza a lungo termine rimangono bassi in tutte le regioni. La forza lavoro, nonostante la crescita registrata negli ultimi anni, non è sufficiente per rispondere alla domanda, il che comporta una forte dipendenza da prestatori di assistenza informali. Affrontando questi aspetti, preservando nel contempo la sostenibilità del servizio sanitario nazionale, il Portogallo potrebbe promuovere un'aspettativa di vita della sua popolazione di migliore qualità e garantire che il fabbisogno di assistenza degli anziani sia soddisfatto.

(38) Gli squilibri tra domanda e offerta di competenze costituiscono un ostacolo alla competitività e alla produttività. L'offerta di competenze non corrisponde alle esigenze del mercato, il che contribuisce alle carenze settoriali di manodopera, ad esempio nei settori dell'informazione e della tecnologia. Secondo quanto segnalato dalle imprese, la scarsa disponibilità di personale con le giuste competenze costituisce un grave ostacolo. Gli squilibri tra domanda e offerta alimentano anche elevati livelli di disoccupazione giovanile (21,6 % rispetto al 14,9 % nell'UE, nel 2024) e molti giovani disoccupati possiedono qualifiche troppo basse o qualifiche in settori a bassa occupabilità. Il Portogallo potrebbe tra l'altro trarre vantaggio da una previsione affidabile delle future esigenze del mercato che potrebbe contribuire a orientare un migliore allineamento tra l'offerta di istruzione e formazione e il mercato del lavoro, come pure a orientare le scelte di carriera. Inoltre lo sviluppo delle competenze necessarie per un'economia in evoluzione è ulteriormente ostacolato dai bassi livelli di partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente

(il 38 % nel 2016 e il 33 % nel 2022, sulla base dell'indagine sull'istruzione degli adulti). Nonostante le recenti misure che incoraggiano gli adulti a iscriversi a corsi di formazione e apprendimento, tra cui gli investimenti nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza portoghese, vi è ancora margine affinché le imprese si impegnino ulteriormente in attività di acquisizione e miglioramento delle competenze e di promozione di una cultura dell'istruzione degli adulti del paese. Le qualifiche della popolazione portoghese continuano ad essere generalmente scarse (nel 2024 circa il 38,5 % delle persone di età compresa tra i 25 e i 64 anni aveva un livello di istruzione basso, ben al di sopra della media UE pari al 19,6 %), il che rappresenta un ostacolo cronico alla produttività del paese. Negli ultimi anni si sono però registrati progressi significativi nell'innalzamento dei livelli di qualifica della popolazione.

(39) Nell'ultimo decennio i prezzi delle abitazioni in Portogallo sono aumentati costantemente, superando l'aumento medio nell'UE. L'elevata domanda nelle grandi città e nelle zone fortemente turistiche ha determinato in larga misura aumenti dei prezzi e degli affitti, con forti differenze rispetto alle regioni interne. Questa situazione incide sulla mobilità e sulla disponibilità di manodopera, influendo anche sulle prospettive dei giovani. La mancanza di alloggi a prezzi accessibili comporta inoltre un aumento del numero di persone senza fissa dimora o che vivono in insediamenti informali. Il Portogallo sta attuando misure per ampliare il proprio parco di alloggi sociali economicamente accessibili, ma permangono carenze significative. Allo stesso tempo, il persistere di bassi tassi di edificazione negli ultimi anni ha limitato l'offerta di nuove abitazioni a prezzi accessibili. Un elevato numero di abitazioni vuote e di edifici in stato di degrado (circa 700 000) offre l'opportunità di integrare più alloggi nel mercato, in particolare nelle zone soggette a limitazioni. Il Portogallo potrebbe inoltre trarre vantaggio dalla promozione di soluzioni di trasporto pubblico più efficienti e dagli investimenti nell'attrattività di altre zone per ridurre la pressione su quelle soggette a limitazioni. In definitiva, per affrontare il problema abitativo, il Portogallo dovrà adottare un approccio globale, poiché le soluzioni incentrate sull'aumento dell'offerta devono andare di pari passo con misure che integrino le dinamiche sul versante della domanda e gli incentivi nei mercati della locazione e immobiliare.

(40) 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, nel 2025 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 del 2025 sulla politica economica della zona euro. Per il Portogallo, le raccomandazioni di cui ai punti 2, 3, 4 e 5 contribuiscono all'attuazione della prima raccomandazione sulla competitività per la zona euro, mentre le raccomandazioni di cui ai punti 3, 4 e 5 contribuiscono all'attuazione della seconda raccomandazione sulla resilienza per la zona euro e le raccomandazioni di cui ai punti 1 e 5 contribuiscono all'attuazione della terza raccomandazione sulla stabilità macroeconomica e finanziaria per la zona euro di cui alla raccomandazione del 2025,

RACCOMANDA al Portogallo di prendere provvedimenti nel 2025 e nel 2026 al fine di:

1. Potenziare la spesa e la prontezza complessive in materia di difesa e sicurezza assicurando nel contempo la sostenibilità del debito in linea con le conclusioni del Consiglio europeo del 6 marzo 2025. Rispettare i tassi massimi di crescita della spesa netta raccomandati dal Consiglio il 21 gennaio 2025, avvalendosi nel contempo della tolleranza prevista dalla clausola di salvaguardia nazionale per una spesa per la difesa più elevata. Adottare misure per garantire la sostenibilità di bilancio a medio termine del sistema pensionistico.

2. In considerazione dei termini applicabili per il tempestivo completamento delle riforme e degli investimenti a norma del regolamento (UE) 2021/241, accelerare l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, compreso il capitolo dedicato al piano REPowerEU. Accelerare l'attuazione dei programmi della politica di coesione (FESR, JTF, FSE+, FC), se del caso sfruttando le possibilità offerte dal riesame intermedio. Usare in modo ottimale gli strumenti dell'UE per migliorare la competitività, sfruttando anche le opportunità offerte dal programma InvestEU e dalla piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa.

3. Semplificare la legislazione, migliorare gli strumenti normativi e ridurre gli oneri amministrativi per le imprese, principalmente riducendo gli ostacoli alla concessione di licenze industriali ed eliminando altri ostacoli alla loro capacità di espandersi e stimolare l'innovazione e la produttività. Promuovere gli investimenti privati in venture capital e private equity per le imprese locali, anche attraverso la condivisione dei rischi tra il settore pubblico e il settore privato, e migliorare l'alfabetizzazione finanziaria. Aumentare ulteriormente l'efficienza degli organi giurisdizionali amministrativi e tributari per ridurre la durata dei procedimenti. Migliorare l'efficacia del sistema tributario, in particolare rafforzando l'efficienza dell'amministrazione e riducendo l'onere amministrativo associato. Promuovere l'elaborazione di politiche basate su dati concreti, anche effettuando valutazioni ex post delle politiche pubbliche. Continuare a incentrare sull'innovazione la politica economica in materia di investimenti. Rafforzare il coinvolgimento dei portatori di interessi e aumentare la trasparenza nella preparazione delle politiche pubbliche.

4. Ridurre la dipendenza complessiva dai combustibili fossili nel settore dei trasporti, in particolare eliminando gradualmente le sovvenzioni a tali combustibili e investendo nei trasporti sostenibili, specialmente nel trasporto ferroviario, tenendo conto delle disparità regionali. Accelerare ulteriormente la diffusione delle energie rinnovabili fornendo un quadro normativo prevedibile con procedure di autorizzazione chiare e digitali, anche per l'autoconsumo collettivo e le comunità di energia rinnovabile. Rafforzare la stabilità del mercato dell'energia elettrica mediante contratti a lungo termine, investimenti nelle capacità di stoccaggio dell'energia e strumenti di gestione della domanda. Rafforzare la capacità della rete di trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica, anche per quanto concerne le interconnessioni elettriche transfrontaliere, migliorare le procedure di connessione e aumentarne la trasparenza per incentivare gli investimenti nella rete nazionale. Intensificare gli sforzi politici volti a fornire e acquisire le abilità e le competenze necessarie per la transizione verde, in particolare nella pubblica amministrazione. Accelerare gli investimenti nell'efficienza energetica promuovendo regimi finanziari volti ad attrarre investimenti privati e sostenendo le famiglie in condizioni di povertà energetica. 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. Migliorare la gestione delle risorse idriche per rafforzare l'adattamento ai cambiamenti climatici e garantire la resilienza economica e ambientale a lungo termine. Attuare una strategia integrata di gestione delle risorse idriche e razionalizzarne la governance. Promuovere gli investimenti nella raccolta e nel trattamento delle acque reflue, la riduzione delle perdite e il monitoraggio delle acque, sviluppare soluzioni basate sulla natura, ripristinare i corpi idrici e migliorare l'efficienza e il riutilizzo dell'acqua.

5. Garantire la parità di accesso a un'assistenza sanitaria e a lungo termine di qualità, preservando nel contempo la sostenibilità del servizio sanitario nazionale. Affrontare gli squilibri tra domanda e offerta di competenze migliorando il livello di competenze della popolazione e rendendo l'istruzione e l'apprendimento degli adulti più pertinenti per le esigenze del mercato del lavoro. Affrontare la questione dell'accessibilità economica e della disponibilità di alloggi nelle zone ad alta domanda, eliminando gli ostacoli alla locazione di abitazioni sfitte e ristrutturando gli edifici in stato di degrado. Promuovere collegamenti efficienti di trasporto pubblico per ridurre la pressione sui prezzi delle abitazioni nei centri urbani e migliorare l'attrattività di altre zone.

Fatto a Bruxelles, l'8 luglio 2025

Per il Consiglio

Il presidente

S. LOSE