COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 13.5.2015
COM(2015) 271 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2015 del Portogallo

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2015 del Portogallo

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2015 del Portogallo

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2015 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[3],

viste le risoluzioni del Parlamento europeo[4],

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 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione di lanciare Europa 2020, una nuova strategia per l'occupazione e la crescita basata su un maggiore coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave in cui occorre intervenire per rafforzare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività dell'Europa.

(2) Il 13 luglio 2010 il Consiglio ha adottato, sulla base delle proposte della Commissione, una raccomandazione sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (2010-2014) e, il 21 ottobre 2010, una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore

[1] GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.
[2] GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.
[3] COM(2015) 271 final.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

dell'occupazione che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri sono stati invitati a tenerne conto nelle proprie politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

(3) L'8 luglio 2014 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2014 del Portogallo e ha formulato il suo parere sul programma di stabilità 2014 aggiornato del Portogallo. Il 28 novembre 2014, in linea con il regolamento (UE) n. 473/2013[5], la Commissione ha presentato il suo parere sul documento programmatico di bilancio 2015 del Portogallo[6].

(4) Il 28 novembre 2014 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita[7], segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2015. Lo stesso giorno la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta[8], in cui il Portogallo è stato annoverato tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito.

(5) Il 18 dicembre 2014 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per il rilancio degli investimenti, l'accelerazione delle riforme strutturali e il proseguimento di un risanamento di bilancio responsabile e propizio alla crescita.

(6) Il 26 febbraio 2015 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese relativa al Portogallo 2015[9], nella quale valuta i progressi compiuti dal Portogallo nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate l'8 luglio 2014. La relazione per paese comprende i risultati dell'esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che il Portogallo presenta squilibri macroeconomici eccessivi che richiedono un'azione politica decisa e un monitoraggio specifico. Sebbene il programma di aggiustamento abbia permesso di realizzare grandi progressi, sia per quanto riguarda l'adeguamento economico che le politiche, sussistono tuttora notevoli rischi legati agli elevati livelli di indebitamento interno ed esterno che interessano diversi settori e che meritano particolare attenzione. Vi sono inoltre forti pressioni a ridurre l'indebitamento in un contesto di crescita fiacca, bassa inflazione ed elevata disoccupazione.

(7) Il 28 aprile 2015 il Portogallo ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2015 e il suo programma di stabilità 2015. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.

(8) Il Portogallo è attualmente soggetto al braccio correttivo del patto di stabilità e crescita. Nel programma di stabilità 2015 il governo prevede di correggere il disavanzo eccessivo entro il 2015, nel rispetto del termine fissato dal Consiglio. Il governo prevede di ridurre il disavanzo nominale al 2,7% del PIL nel 2015 per arrivare gradualmente allo 0,6% del PIL nel 2018. Stando al programma di stabilità, il governo intende conseguire nel 2016 l'obiettivo a medio termine, ossia un disavanzo strutturale dello 0,5% del PIL. Il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe scendere al 124,2% nel 2015 per arrivare al 112,1% circa nel 2018. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio è plausibile per il 2015 e il 2016 ma piuttosto ottimistico per il 2017 e il 2018, anni nei quali anche il consiglio

5 GU L 140 del 27.5.2013, pag. 11.
6 C(2014) 8812 final.
7 COM(2014) 902 final.
8 COM(2014) 904 final.
9 SWD(2015) 41 final.

delle finanze pubbliche portoghese ha individuato alcuni rischi. Stando alle previsioni di primavera 2015 della Commissione, la correzione tempestiva e duratura del disavanzo eccessivo entro il 2015 non è certa, ma è fattibile. Allo stesso tempo lo sforzo di bilancio è inferiore a quanto raccomandato dal Consiglio. Nell'ipotesi che la situazione di disavanzo eccessivo venga corretta, il Portogallo sarebbe sottoposto al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita a partire dal 2016. Le misure aventi ricadute positive sul saldo proposte per sostenere a partire dal 2016 gli obiettivi di disavanzo fissati non sono state sufficientemente precisate e la loro portata non sembra adeguata. Si profila pertanto il rischio di una deviazione significativa dall'aggiustamento richiesto verso l'obiettivo a medio termine nel 2016 e saranno necessarie ulteriori misure strutturali. Sulla base della sua valutazione del programma di stabilità e tenendo conto delle previsioni di primavera 2015 della Commissione, il Consiglio ritiene che il Portogallo potrebbe non ottemperare alle disposizioni del patto di stabilità e crescita.

(9) Il risanamento di bilancio deve essere sostenuto da una spesa pubblica migliore sotto il profilo dell'efficienza e della qualità, a tutti i livelli dell'amministrazione pubblica, e da ulteriori riforme del sistema di gestione delle finanze pubbliche. In particolare, sono richiesti ulteriori sforzi per garantire un controllo rigoroso della spesa, mediante l'applicazione della legge sul controllo degli impegni e una maggiore rendicontabilità. La legge sulla griglia unica dei salari è stata pubblicata a settembre 2014 ed è applicata da gennaio 2015; l'attuazione del decreto legge sulla griglia unica delle integrazioni è in fase di preparazione. La ristrutturazione delle imprese statali non è stata completata. Quanto allo sviluppo di nuove misure generali nel quadro della riforma in corso del sistema pensionistico, i progressi sono stati limitati. Negli ultimi due anni il Portogallo ha attuato un'ampia riforma del suo sistema fiscale, mirata in particolare alle imposte sul reddito delle società, alle imposte sul reddito delle persone fisiche e alle imposte ambientali. È opportuno valutare l'impatto globale di tale riforma. Vi è ampio margine per realizzare ulteriori riforme allo scopo di modernizzare l'amministrazione fiscale e promuovere ulteriormente l'adempimento degli obblighi fiscali da parte dei contribuenti.

(10) Il sistema di contrattazione collettiva è stato recentemente oggetto di numerose riforme, anche se non tutte finalizzate a promuovere l'allineamento delle retribuzioni alla produttività a livello settoriale e aziendale. La sfida per il sistema è permettere alle imprese di adattarsi a circostanze specifiche, ad esempio attraverso un'applicazione efficace delle disposizioni vigenti, che prevedono per le imprese la possibilità di deroga ai contratti collettivi settoriali in casi particolari. Nonostante il blocco degli ultimi anni, dal 2008 il salario minimo è aumentato molto più velocemente della retribuzione media in termini nominali (aumento del 18,5% a fronte del 3,5% tra il 2008 e il 2014), e la percentuale di lavoratori che percepiscono il salario minimo è aumentata dal 5% nel 2005 al 12,9% nel 2014.

(11) Sono stati compiuti progressi significativi per quanto riguarda l'attuazione di politiche attive del mercato del lavoro e la riforma dei servizi pubblici per l'impiego. Ciononostante, resta difficile coinvolgere i giovani che non sono né occupati né impegnati in corsi d'istruzione o di formazione. È necessario aumentare la digitalizzazione dei servizi che si occupano di favorire l'incontro tra domanda e offerta sul mercato del lavoro. Garantire una copertura adeguata di assistenza sociale, compreso il regime di reddito minimo, resta un'altra sfida cruciale. Si registrano progressi in relazione al miglioramento della qualità del sistema formativo e della sua pertinenza per il mercato del lavoro. Per migliorare la qualità dell'istruzione, il

Portogallo ha provveduto a riformare i curricula e gli statuti degli insegnanti. Grazie allo strumento di monitoraggio e alla diversificazione dei percorsi formativi con l'introduzione di nuovi programmi di istruzione e formazione professionale dovrebbe essere possibile diminuire la percentuale di abbandono scolastico e contribuire a migliorare i tassi di rendimento. Le recenti riforme sono tese a migliorare il sistema di istruzione e formazione professionale, resta tuttavia difficile renderlo più attraente per gli studenti. Anche promuovere il trasferimento delle conoscenze tra gli istituti di istruzione superiore, le imprese del settore privato e gli istituti di ricerca costituisce una sfida.

(12) L'elevato debito accumulato dal settore privato portoghese grava tuttora sulla capacità di rendimento delle imprese e impedisce nuovi investimenti, mentre l'indebitamento delle famiglie è diminuito considerevolmente. A seguito dell'esercizio di valutazione approfondita, la Banca centrale ha intensificato il monitoraggio della posizione patrimoniale e di liquidità delle banche e ne ha valutato i piani di risanamento. La quota di prestiti alle imprese deteriorati rimane alta (sopra il 18%) e pesa sui bilanci delle banche. La riforma dell'imposta sui redditi delle società, avviata nel 2014, permette di aumentare i limiti di deducibilità degli oneri finanziari netti, ma si potrebbe intervenire ulteriormente sull'elevata distorsione a favore del debito nella tassazione delle imprese. I processi/le piattaforme per la ristrutturazione delle imprese PER e SIREVE sono attualmente in fase di revisione, affinché siano maggiormente orientate ad aiutare le imprese a restare in attività piuttosto che a metterle in liquidazione. I dati sulla riduzione della leva finanziaria per il 2014 mostrano notevoli progressi nell'attuazione di misure finalizzate a ridurre l'eccessivo indebitamento delle imprese. Il piano strategico per la ristrutturazione del debito societario, pubblicato a maggio 2014, sta gradualmente prendendo forma nella legislazione attraverso varie misure. Sono stati realizzati progressi per ampliare la gamma delle possibilità di finanziamento disponibili per le imprese non finanziarie, incoraggiando investimenti in capitale. L'obiettivo dell'ente di finanziamento allo sviluppo, istituito formalmente a settembre 2014, è risolvere le carenze del mercato che ostacolano l'accesso delle PMI ai finanziamenti.

(13) Vi sono margini per consolidare le misure tese ad aumentare l'efficienza e la qualità del sistema giudiziario, in particolare per quanto riguarda la valutazione delle attività degli organismi giurisdizionali e l'uso degli strumenti online, e per effettuare sondaggi tra gli utenti e gli operatori del diritto. Secondo il quadro di valutazione UE della giustizia 2015, i procedimenti in ambito civile e commerciale continuano ad essere lunghi (386 giorni). Il numero di casi di esecuzione delle sentenze è ancora in lieve calo, mentre restano lunghi i tempi di trattazione delle controversie (1 045 giorni nel 2014). Le riforme relative agli organi giurisdizionali amministrativi e tributari stanno procedendo a un ritmo più lento rispetto ad altre riforme giudiziarie. L'aumento del numero di casi di insolvenza ha evidenziato la necessità di aumentare le risorse e la preparazione dei tribunali di primo grado competenti in questo settore. La situazione della liquidità delle imprese continua a peggiorare a causa di lunghi ritardi nei pagamenti, in particolare da parte del settore pubblico. Per far fronte a questi ritardi non è stata adottata alcuna nuova misura o impegno. Non vi è sufficiente trasparenza per quanto riguarda i partenariati pubblico-privato a livello di amministrazione locale e regionale e nel settore delle concessioni a tutti i livelli. La lotta alla corruzione è ostacolata dall'applicazione inefficace del quadro giuridico esistente, che necessita di miglioramenti a livello di monitoraggio, attuazione ed esecuzione delle sanzioni.

(14) La nuova autorità di regolamentazione nel settore dei trasporti non è ancora operativa. Le misure di liberalizzazione nel settore delle concessioni portuali, dei trasporti pubblici metropolitani e ferroviari vanno a rilento e non stimolano pertanto gli investimenti. I progressi nell'attuazione del piano a lungo termine per i trasporti e del calendario della riforma del settore portuale sono stati limitati. Le concessioni in materia di trasporti per le aree metropolitane di Lisbona e Oporto hanno subito ritardi. Inoltre, sono stati compiuti progressi limitati nella rinegoziazione delle concessioni portuali e ferroviarie. È ancora in corso la fusione tra gli operatori dell'infrastruttura ferroviaria (REFER) e stradale (EP), tesa a migliorare la sostenibilità finanziaria del nuovo organismo per l'infrastruttura stradale e ferroviaria. Nelle imprese di proprietà statale nel settore dei trasporti è stato ridotto il numero degli effettivi.

(15) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica del Portogallo e l'ha pubblicata nella relazione per paese 2015. Ha altresì valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma, nonché il seguito dato alle raccomandazioni rivolte al Portogallo negli anni precedenti. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica del Portogallo, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme, offrendo un contributo a livello UE per le future decisioni nazionali. Le raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 5.

(16) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità del Portogallo e il suo parere[10] trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.

(17) Alla luce dell'esame approfondito della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma e il programma di stabilità. Le sue raccomandazioni a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 4.

(18) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato inoltre un'analisi della politica economica della zona euro nel suo complesso. Sulla base di tale analisi il Consiglio ha formulato raccomandazioni specifiche rivolte agli Stati membri la cui moneta è l'euro. Il Portogallo dovrebbe altresì assicurare l'attuazione piena e tempestiva di tali raccomandazioni,

RACCOMANDA che il Portogallo adotti provvedimenti nel 2015 e nel 2016 al fine di:

1. garantire la correzione duratura del disavanzo eccessivo nel 2015 adottando le misure necessarie; conseguire un aggiustamento di bilancio dello 0,6% del PIL verso l'obiettivo a medio termine nel 2016; applicare la legge sul controllo degli impegni per controllare meglio la spesa; migliorare la sostenibilità a medio termine del sistema pensionistico; garantire la sostenibilità finanziaria delle imprese di proprietà dello Stato; migliorare ulteriormente il rispetto dell'adempimento degli obblighi tributari e l'efficienza dell'amministrazione tributaria;

2. promuovere l'allineamento delle retribuzioni alla produttività, di concerto con le parti sociali e in conformità alle pratiche nazionali, tenendo conto delle differenze in termini di competenze e condizioni dei mercati del lavoro locali nonché delle

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

divergenze in termini di prestazioni economiche tra le regioni, i settori e le imprese; fare in modo che l'andamento dei salari minimi sia consono agli obiettivi di promozione dell'occupazione e della competitività;

3. migliorare l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego, in particolare attraverso una maggiore apertura ai giovani non iscritti alle liste di collocamento; garantire l'efficace attivazione dei beneficiari dei sussidi e l'adeguata copertura del regime di reddito minimo;

4. adottare misure per ridurre l'eccessivo indebitamento delle imprese, ridurre la quota dei prestiti alle imprese deteriorati delle banche e ridurre la distorsione a favore del debito per le imprese oggetto di misure fiscali; accrescere l'efficienza degli strumenti di ristrutturazione del debito per le imprese redditizie, introducendo incentivi per spingere le banche e i debitori ad avviare processi di ristrutturazione in una fase precoce;

5. per quanto riguarda le concessioni, accelerare le misure e aumentare la trasparenza, anche nel settore dei trasporti e dei partenariati pubblico-privato a livello locale e regionale.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente