



Bruxelles, 5.6.2019  
COM(2019) 522 final

Raccomandazione di

**RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

**sul programma nazionale di riforma 2019 del Portogallo e che formula un parere del  
Consiglio sul programma di stabilità 2019 del Portogallo**

Raccomandazione di

## **RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

### **sul programma nazionale di riforma 2019 del Portogallo e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 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<sup>1</sup>, 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<sup>2</sup>, 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 21 novembre 2018 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2019. Essa ha tenuto debitamente conto del pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017. Il Consiglio europeo del 21 marzo 2019 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 21 novembre 2018 la Commissione ha inoltre adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta, in cui il Portogallo è stato annoverato tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito. Lo stesso giorno la Commissione ha altresì adottato una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro, che è stata approvata dal Consiglio europeo del 21 marzo 2019. Il 9 aprile

---

<sup>1</sup> GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

<sup>2</sup> GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

2019 il Consiglio ha adottato la raccomandazione sulla politica economica della zona euro ("raccomandazione per la zona euro").

- (2) In quanto Stato membro la cui moneta è l'euro e considerate le strette correlazioni fra le economie nell'Unione economica e monetaria, il Portogallo dovrebbe assicurare l'attuazione piena e tempestiva della raccomandazione per la zona euro, come riflessa nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 4. In particolare, la concentrazione della politica economica in materia di investimenti nelle aree specificate e l'impiego delle entrate straordinarie per ridurre il debito pubblico contribuirà a dare seguito alla seconda raccomandazione per la zona euro per quanto riguarda il sostegno agli investimenti e la ricostituzione delle riserve. Le misure volte a ridurre la segmentazione del mercato del lavoro e a migliorare le competenze e l'efficacia della rete di sicurezza sociale concorreranno a dare seguito alla terza raccomandazione per la zona euro per quanto riguarda il funzionamento del mercato del lavoro e dei sistemi di protezione sociale. Le misure intese a ridurre gli oneri normativi contribuiranno a dare seguito alla prima raccomandazione per la zona euro per quanto riguarda il miglioramento del contesto imprenditoriale e della produttività per il riequilibrio della zona euro. Un maggiore efficienza delle procedure di insolvenza e di recupero concorrerà a dare seguito alla quarta raccomandazione per la zona euro per quanto riguarda la riduzione dei crediti deteriorati.
- (3) Il 27 febbraio 2019 è stata pubblicata la relazione per paese relativa al Portogallo 2019<sup>3</sup>, nella quale sono valutati i progressi compiuti dal paese nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 13 luglio 2018, il seguito dato alle raccomandazioni adottate negli anni precedenti e i progressi verso il conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020. La relazione per paese comprende altresì l'esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011, i cui risultati sono stati pubblicati il 27 febbraio 2019<sup>4</sup>. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che il Portogallo presenta squilibri macroeconomici. In particolare, gli ingenti stock di passività nette verso l'estero e del debito pubblico e privato e l'elevata proporzione di crediti deteriorati rappresentano vulnerabilità in un contesto di bassa crescita della produttività. Permangono lacune a livello di politiche, specie per quanto riguarda l'attuazione delle misure volte a ridurre i crediti deteriorati e a migliorare il contesto imprenditoriale. Occorrerà monitorare l'adozione e l'attuazione di diversi piani di riforma, tra cui le riforme di bilancio strutturali per migliorare la sostenibilità delle finanze pubbliche.
- (4) Il 30 aprile 2019 il Portogallo ha presentato il programma nazionale di riforma 2019 e il programma di stabilità 2019. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (5) La programmazione dei Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) per il periodo 2014-2020 ha tenuto conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. Come previsto dall'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>5</sup>, ove necessario per sostenere l'attuazione delle

---

<sup>3</sup> SWD(2019) 1021 final.

<sup>4</sup> COM(2019) 150 final.

<sup>5</sup> Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

raccomandazioni pertinenti del Consiglio la Commissione può chiedere allo Stato membro di rivedere e proporre di modificare il suo accordo di partenariato e i programmi rilevanti. La Commissione ha precisato i modi in cui conta di valersi di tale possibilità negli orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei fondi SIE a una sana gestione economica<sup>6</sup>.

- (6) Il Portogallo è attualmente nel braccio preventivo del patto di stabilità e crescita ed è soggetto alla regola transitoria del debito. Nel suo programma di stabilità 2019 il Portogallo intende raggiungere un disavanzo nominale dello 0,2 % del PIL nel 2019, un avanzo dello 0,3 % del PIL nel 2020 e un ulteriore miglioramento che farà registrare un avanzo dello 0,7 % del PIL entro il 2022. Tali previsioni comprendono solo parzialmente il potenziale impatto a incremento del disavanzo derivante da misure di sostegno alle banche a partire dal 2020. In base al saldo strutturale ricalcolato, si prevede nel 2020 il raggiungimento dell'obiettivo di bilancio a medio termine, che è stato modificato da un avanzo strutturale dello 0,25 % del PIL nel 2019 a una posizione di bilancio in pareggio in termini strutturali nel 2020. Il programma di stabilità 2019 indica che il rapporto debito pubblico/PIL raggiungerà il 118,6 % nel 2019 e il 115,2 % nel 2020, per poi attestarsi al 103,7 % nel 2022. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano tali proiezioni di bilancio è plausibile per il 2019 e il 2020 e favorevole per gli anni successivi. Nel contempo, le misure necessarie a sostegno degli obiettivi di disavanzo pianificati a partire dal 2019 non sono state illustrate in modo sufficientemente dettagliato.
- (7) Il programma di stabilità 2019 non fornisce informazioni sull'incidenza sul bilancio delle spese eccezionali in relazione alle misure preventive per la tutela del territorio nazionale dagli incendi boschivi, a seguito degli incendi su vasta scala verificatisi nel 2017. Tuttavia, in una lettera del 9 maggio 2019 le autorità portoghesi hanno fornito elementi di prova sufficienti della portata e della natura di tali costi di bilancio supplementari. In particolare, la lettera indica che l'attuazione del bilancio 2018 include spese eccezionali per un importo pari a circa lo 0,04 % del PIL in relazione a misure preventive per la tutela del territorio nazionale contro gli incendi. La lettera del 9 maggio 2019 prevede spese connesse alla gestione dell'emergenza, classificate come misure una tantum, e alla prevenzione. A causa del carattere integrato di tali spese e del legame diretto con i grandi incendi boschivi del 2017, potrebbe essere preso in considerazione un trattamento specifico delle spese per la prevenzione degli incendi in applicazione della "clausola sugli eventi inconsueti". Secondo la Commissione, la spesa aggiuntiva ammissibile ammonta nel 2018 allo 0,04 % del PIL per le misure di prevenzione. Questa spesa aggiuntiva rientra nell'ambito di applicazione delle disposizioni dell'articolo 5, paragrafo 1, e dell'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97, dato che gli incendi su vasta scala senza precedenti sono considerati eventi inconsueti che hanno rilevanti ripercussioni sulle finanze pubbliche del Portogallo e visto che la sostenibilità non sarebbe compromessa se si consentisse una deviazione temporanea dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine. Pertanto, l'avvicinamento richiesto all'obiettivo di bilancio a medio termine per il 2018 è stato ridotto per tenere conto di tali costi aggiuntivi.
- (8) Il 13 luglio 2018 il Consiglio ha raccomandato al Portogallo di assicurare che nel 2019 il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta<sup>7</sup> non superi lo 0,7 %,

<sup>6</sup> COM(2014) 494 final.

<sup>7</sup> La spesa pubblica primaria netta si compone della spesa pubblica totale al netto della spesa per interessi, della spesa relativa a programmi dell'Unione interamente coperta da entrate provenienti da fondi dell'Unione e delle modifiche non discrezionali nella spesa per le indennità di disoccupazione. La

corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6% del PIL. Stando alle previsioni di primavera 2019 della Commissione, vi è il rischio di una deviazione significativa dall'aggiustamento raccomandato nel 2019.

- (9) Si prevede che nel 2020 il Portogallo raggiungerà il suo obiettivo di bilancio a medio termine, tenuto conto della tolleranza legata ad eventi inconsueti per la quale è stata accordata una deviazione temporanea. Sulla base delle previsioni di primavera 2019 della Commissione, ciò è in linea con un tasso massimo di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta dell'1,5 %, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,5 % del PIL. A politiche invariate, le previsioni di primavera 2019 della Commissione indicano un rischio di deviazione significativa dal suddetto requisito nel 2020. Nel contempo, si prevede che il Portogallo rispetterà la regola transitoria del debito nel 2019, per effetto della deviazione annua consentita dello 0,25 %, ma che, prima facie, non rispetterà la regola del debito nel 2020. Nel complesso, il Consiglio è del parere che a partire dal 2019 il Portogallo debba adottare i necessari provvedimenti per conformarsi alle disposizioni del patto di stabilità e crescita. Sarebbe importante impiegare eventuali entrate straordinarie per ridurre ulteriormente il rapporto debito pubblico/PIL.
- (10) Il rafforzamento della sostenibilità di bilancio del Portogallo dipende da un costante risanamento di bilancio che favorisca la crescita; vi sono tuttavia margini per migliorare la qualità delle finanze pubbliche e rendere la spesa più favorevole alla crescita grazie al sostegno agli investimenti (cfr. infra). Nonostante l'aumento registrato nel 2018, gli investimenti pubblici sono rimasti molto bassi rispetto agli standard dell'UE e costantemente al di sotto degli obiettivi del governo. Resta fondamentale applicare la legge sul controllo degli impegni, attuare la legge quadro sul bilancio in modo rigoroso e tempestivo e proseguire gli sforzi di razionalizzazione allo scopo di migliorare il controllo della spesa e renderla più efficiente. Le recenti revisioni della spesa autonome condotte "dal basso" in settori specifici hanno portato a risparmi complessivi limitati in termini di efficienza. Per ottenere maggiori aumenti dell'efficienza, le revisioni della spesa dovrebbero invece diventare una caratteristica regolare del quadro di bilancio del Portogallo. Inoltre, sono ancora necessarie riforme più incisive per aumentare l'efficienza e un chiaro approccio "dall'alto" sul contenimento della spesa complessiva. Ciò dovrebbe basarsi in larga misura su una strategia di riforma della pubblica amministrazione volta a calibrare meglio i livelli del pubblico impiego rispetto alla necessità di fornire servizi efficaci, anche mediante il sostegno alla riassegnazione e alla riqualificazione del personale, e a promuovere le prestazioni individuali e l'attrattiva del servizio pubblico per il personale altamente qualificato.
- (11) Le finanze pubbliche del Portogallo sono sottoposte a continue pressioni a causa di tendenze demografiche sfavorevoli, in particolare l'invecchiamento della popolazione, con conseguenze negative soprattutto per la sostenibilità dei sistemi pensionistici e sanitari. Sebbene le riforme del passato abbiano migliorato la sostenibilità a lungo termine del sistema pensionistico, gli aumenti speciali delle pensioni e le riforme in materia di prepensionamento in corso hanno comportato ulteriori aumenti discrezionali della spesa pensionistica, che si sommano alla dinamica sottostante al rialzo dovuta all'invecchiamento. La sostenibilità complessiva del sistema

---

formazione lorda di capitale fisso finanziata a livello nazionale è spalmata su un periodo di quattro anni. Sono comprese le misure discrezionali in materia di entrate o l'aumento discrezionale delle entrate obbligatori per legge, mentre sono escluse le misure una tantum per quanto riguarda sia le entrate che la spesa.

pensionistico potrebbe essere a rischio in assenza di adeguate misure compensative. Nel settore della sanità nel 2018 è proseguita la promozione dell'efficacia sotto il profilo dei costi, anche grazie a un più ampio ricorso agli acquisti centralizzati e a un maggiore uso dei medicinali generici e biosimilari. Allo stesso tempo, gli arretrati degli ospedali permangono a livelli elevati a causa di una pianificazione e di un'attuazione inadeguate del bilancio nonché di carenze nelle pratiche di controllo contabile e di gestione. Le riduzioni temporanee degli arretrati degli ospedali nel 2018 derivano essenzialmente da consistenti misure di liquidazione straordinarie. Un nuovo programma per il 2019 mira ad affrontare in maniera strutturale gli arretrati ospedalieri mediante l'introduzione di un nuovo modello di governance per gli ospedali pubblici, insieme a un aumento sostanziale dei loro bilanci annuali. Il successo di questo programma nel rallentare l'accumulo di arretrati ospedalieri nel breve periodo e, quindi, nel ridurre in modo strutturale il loro stock complessivo, dipende fondamentalmente dalla sua attuazione tempestiva ed efficace.

- (12) L'aumento dei redditi netti delle imprese statali e la riduzione del loro debito contribuirebbero a rendere le finanze pubbliche portoghesi più sostenibili. Secondo le previsioni delle autorità, il reddito netto delle imprese statali nel loro complesso si avvicinerà a un livello prossimo al pareggio nel 2019, il che implica un ritardo rispetto agli annunci precedenti che indicavano il raggiungimento di un risultato analogo già nel 2018. Inoltre, per quanto concerne le misure volte a garantire il rispetto dei piani di attività iniziali e gli sforzi per un monitoraggio più tempestivo, trasparente e completo, sono stati registrati ritardi e una lentezza nell'adottare azioni correttive ove necessario. In particolare, non è stato garantito un livello sufficiente di trasparenza ex ante per quanto riguarda il finanziamento delle imprese statali mediante ricapitalizzazioni e prestiti.
- (13) Nonostante l'attuazione in corso di alcune misure volte a ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, come il rafforzamento dell'ispettorato del lavoro e l'avvio di un programma di integrazione dei lavoratori precari nella pubblica amministrazione, la percentuale di lavoratori temporanei in Portogallo è ancora superiore alla media dell'UE. Misure più specifiche concordate dal governo con i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori intese a ridurre ulteriormente la segmentazione del mercato del lavoro e la precarietà e a promuovere la contrattazione collettiva sono ancora in attesa di approvazione da parte del Parlamento e di concretizzazione in una legislazione specifica.
- (14) Il miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro ha comportato una diminuzione del numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale. Nonostante questo miglioramento, la disparità di reddito rimane elevata e l'impatto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà è limitato. Pur essendo in diminuzione, la disparità di reddito in Portogallo rimane comunque notevolmente superiore alla media dell'UE. L'adeguatezza del regime di reddito minimo è tra le più basse dell'UE, con redditi pari solo al 40 % della soglia di povertà nazionale. In mancanza di una revisione, la scarsa efficacia dei trasferimenti sociali potrebbe essere messa a dura prova in caso di un futuro rallentamento dell'economia che colpisse in modo particolare le persone vulnerabili.
- (15) Il basso livello di qualifica dei lavoratori ostacola gli investimenti e la crescita della produttività. Il 50 % circa della popolazione di età compresa tra i 25 e i 64 anni ha un livello di istruzione basso: una percentuale ben superiore alla media dell'Unione, che nel 2018 si è attestata al 22 %. Le imprese dichiarano che la scarsa disponibilità di personale qualificato costituisce un importante ostacolo. In particolare, per quanto

riguarda l'istruzione degli adulti, vi sono i presupposti per coinvolgere maggiormente i lavoratori scarsamente qualificati (la cui partecipazione all'apprendimento è inferiore alla media dell'Unione) e per accordare incentivi pubblici mirati alle piccole e medie imprese per la formazione del proprio personale. Le competenze digitali costituiscono una sfida particolarmente importante, con il 50 % della popolazione portoghese priva di competenze digitali di base rispetto a una media dell'Unione del 43 %. Gli investimenti nell'istruzione e nella formazione, anche per quanto concerne le infrastrutture, sono fondamentali per migliorare l'occupabilità e la mobilità sociale.

- (16) Nel quadro degli sforzi volti ad aumentare il numero di diplomati dell'istruzione superiore, sono attualmente in atto misure per incrementare le iscrizioni, ad esempio mediante un aumento significativo delle borse di studio. In Portogallo il 33,5 % delle persone di età compresa tra i 30 e i 34 anni ha completato l'istruzione superiore: una percentuale ancora al di sotto della media dell'UE, che si attesta al 40,7 %. La persistenza di queste basse percentuali, in particolare per i laureati in tecnologie dell'informazione e della comunicazione, scienze naturali, matematica e statistica, può avere conseguenze negative per il Portogallo in termini di crescita della produttività e capacità di innovazione. Sebbene il governo stia cercando di affrontare la questione aumentando il numero di posti disponibili in questi settori e attuando un riesame del sistema di istruzione superiore, sono necessari maggiori sforzi.
- (17) Il tasso di crediti deteriorati nel sistema finanziario rimane relativamente elevato, e si attesta all'11,3 %. Tuttavia, la maggior parte delle banche ha compiuto progressi significativi nel conseguimento degli obiettivi di riduzione dei crediti deteriorati. Il mercato secondario delle attività deteriorate ha acquisito slancio, e le banche hanno accelerato le cancellazioni e la soluzione del problema dei crediti deteriorati. La ripartizione dei crediti deteriorati continua a indicare che la percentuale di crediti alle imprese deteriorati rimane elevata (65 %). Negli ultimi anni le autorità hanno attuato una serie di riforme giuridiche e istituzionali in materia di procedure di insolvenza e recupero dei crediti. La durata media delle procedure di insolvenza resta tuttavia ancora elevata, così come il numero di procedimenti giudiziari pendenti. Il quadro giuridico e giudiziario incide pesantemente sulla procedura di recupero e sulle prospettive di un recupero efficiente delle garanzie. La lunghezza della durata media delle procedure di recupero influisce sui prezzi applicati dal mercato alle attività deteriorate.
- (18) Sono sostanzialmente assenti riforme per la semplificazione amministrativa, in quanto gli sforzi in questo settore sono per lo più limitati all'attuazione generalizzata della dematerializzazione delle procedure e del principio "una tantum". In particolare, sarebbe necessario dare la priorità alla limitazione del numero di documenti da presentare e alla sostituzione dei regimi di autorizzazione con semplici dichiarazioni di conformità alle condizioni applicabili o, per i settori più sensibili, alla semplificazione delle autorizzazioni riducendo i tempi di decisione e adottando l'approvazione tacita. Manca ancora una razionalizzazione delle procedure per settori specifici. Permangono oneri amministrativi eccessivi, in particolare nel settore delle costruzioni. Inoltre, le carenze nella pianificazione e nel monitoraggio degli appalti pubblici ostacolano la concorrenza. L'efficacia degli appalti pubblici potrebbe essere migliorata introducendo una pianificazione strutturata e quantificata e garantendo un più stretto controllo della fase di esecuzione dei contratti. Rimane elevato il ricorso alle aggiudicazioni dirette, nonostante la significativa riduzione registrata tra il 2017 e il 2018.
- (19) Nel contesto del programma di assistenza finanziaria, il Portogallo si è adoperato per ridurre gli oneri normativi per le professioni altamente regolamentate, in particolare

con l'introduzione della legge quadro del 2013. In alcuni casi, tuttavia, tali progressi sono stati interrotti o addirittura annullati con l'adozione di statuti per le singole professioni e l'introduzione di un divieto per i gruppi societari. Nel campo dei servizi alle imprese e dei servizi professionali prevalgono le restrizioni normative e amministrative, il che solleva preoccupazioni circa la concorrenza, i livelli dei prezzi, l'innovazione e la qualità dei servizi. Finora non sono stati annunciati piani di riforma in risposta alle raccomandazioni della Commissione sulla regolamentazione dei servizi professionali<sup>8</sup> o in risposta al riesame del 2018 dell'OCSE sulla valutazione della concorrenza relativamente alle professioni autonome in Portogallo (in collaborazione con l'autorità portoghese garante della concorrenza).

- (20) Negli ultimi anni sono migliorate le condizioni di accesso delle imprese ai finanziamenti; la percentuale di imprese che segnalano l'accesso ai finanziamenti come principale ostacolo agli investimenti è ora in linea con la media dell'UE. Le autorità portoghesi hanno avviato e rafforzato diverse iniziative in questo ambito, come il programma Capitalizar e altri programmi rivolti a tipi specifici di imprese o settori. Tuttavia, le imprese portoghesi continuano a dipendere fortemente dalle risorse proprie per finanziare gli investimenti, e una notevole quantità di prestiti bancari finisce a imprese con una produttività molto bassa. Il basso livello di capitale investito per lavoratore rappresenta uno dei principali ostacoli al miglioramento della struttura produttiva dell'economia portoghese. In questo contesto, è importante che gli investimenti produttivi aumentino e che siano gradualmente reindirizzati verso le imprese con un potenziale di crescita e in settori caratterizzati da profili di produttività elevati. Altre fonti di finanziamento come il capitale di rischio e il capitale proprio, pur essendo aumentate negli ultimi anni, restano nettamente inferiori alla media dell'UE.
- (21) Il sistema giudiziario sta diventando più efficiente, anche se permangono criticità quali la lunghezza dei procedimenti e l'elevato numero di cause arretrate, in particolare nei tribunali amministrativi e tributari. Per quanto concerne la corruzione, nonostante gli sforzi ancora in corso in materia di repressione, la prevenzione rimane un problema a causa della mancanza di una strategia coordinata e della frammentazione delle responsabilità.
- (22) Nonostante la recente ripresa, gli investimenti nella ricerca e nello sviluppo rimangono insufficienti per migliorare il sistema nazionale portoghese di ricerca e innovazione. Dopo anni di declino, recentemente è aumentata la quota di spesa per ricerca e sviluppo rispetto al PIL e nel 2017 l'intensità di ricerca e sviluppo del settore privato ha superato quella del settore pubblico. Sono stati compiuti pochi progressi per migliorare la struttura economica del Portogallo aumentando le quote di valore aggiunto nell'industria manifatturiera ad alta tecnologia e nei servizi ad alta intensità di conoscenza. Promuovere gli investimenti in attività immateriali, come la ricerca e lo sviluppo, ma anche le competenze manageriali, l'alfabetizzazione finanziaria e le competenze digitali per consentire alle imprese di crescere, aumentare la loro capacità di innovazione e accedere ai mercati di esportazione offre al Portogallo un notevole potenziale per stimolare gli investimenti e la crescita della produttività.
- (23) L'insufficienza dei collegamenti marittimi e ferroviari rende difficile per le imprese orientate all'esportazione beneficiare appieno del potenziale del mercato unico. A causa della sua posizione geografica, il Portogallo è un punto di entrata marittimo naturale, in particolare per le rotte transatlantiche. Investimenti tempestivi nei nuovi terminal container di Sines e a Barreiro (terminal Vasco da Gama) e il completamento

---

<sup>8</sup> SWD(2016) 436 final.

dei progetti di investimento in corso negli altri principali porti portoghesi (Viana do Castelo, Leixoes, Aveiro, Figueira da Foz, Setubal) aumenterebbero la capacità di movimentazione dei container di questi porti. Le ferrovie sono ancora ampiamente sottoutilizzate nei collegamenti con la Spagna (corridoi est-ovest e nord-sud). Lo sviluppo di un ampio piano iberico, che comprenda l'individuazione delle fasi intermedie, dei terminali, delle interconnessioni necessarie per beneficiare del potenziamento della rete in Spagna e lo sviluppo dello scartamento dell'Unione internazionale delle ferrovie, contribuirebbe a rafforzare le prestazioni delle ferrovie internazionali del paese.

- (24) Gli investimenti nell'efficienza delle risorse e nell'adattamento ai cambiamenti climatici contribuirebbero a conseguire una crescita sostenibile a lungo termine. L'anticipazione degli effetti negativi dei cambiamenti climatici, quali le inondazioni e gli incendi boschivi, rimane una sfida per il Portogallo. Permangono ancora sfide da affrontare per raggiungere l'obiettivo di efficienza energetica del 2020 e i dati più recenti, relativi al 2017, mostrano un aumento del consumo energetico. Vi sono ancora ampi margini per migliorare l'efficienza energetica degli edifici e ridurre il consumo di energia delle imprese. Una migliore connettività energetica della penisola iberica potrebbe consentire una maggiore concorrenza e agevolare la diffusione delle energie rinnovabili.
- (25) La programmazione dei fondi dell'UE per il periodo 2021-2027 potrebbe contribuire a colmare alcune delle lacune individuate nelle raccomandazioni, in particolare nei settori di cui all'allegato D della relazione per paese<sup>9</sup>, consentendo al Portogallo di impiegare al meglio tali fondi per i settori individuati, tenendo conto delle disparità regionali e della situazione particolare delle regioni ultraperiferiche. Rafforzare la capacità amministrativa del paese per la gestione di questi fondi è un fattore importante per il successo di questo investimento.
- (26) Nell'ambito del semestre europeo 2019 la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica del Portogallo, che ha pubblicato nella relazione per paese 2019. Ha altresì valutato il programma di stabilità 2019, il programma nazionale di riforma 2019, 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'Unione, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica complessiva dell'Unione fornendo un contributo a livello dell'Unione per le future decisioni nazionali.
- (27) Alla luce di tale valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità 2019 e il suo parere<sup>10</sup> trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.
- (28) Alla luce dell'esame approfondito della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma 2019 e il programma di stabilità 2019. 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. Queste raccomandazioni contribuiscono anche all'attuazione della raccomandazione per la zona euro, in particolare la prima, la seconda e la quarta raccomandazione per la zona euro. Le politiche di bilancio cui si fa riferimento nella raccomandazione di cui al

---

<sup>9</sup> SWD(2019) 1021 final.

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

punto 1 contribuiscono, tra l'altro, a correggere gli squilibri legati all'elevato debito pubblico,

RACCOMANDA che il Portogallo adotti provvedimenti nel 2019 e nel 2020 al fine di:

1. raggiungere l'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2020, tenuto conto della tolleranza legata ad eventi inconsueti per la quale è stata accordata una deviazione temporanea; utilizzare entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL; migliorare la qualità delle finanze pubbliche privilegiando gli elementi della spesa atti a favorire la crescita, rafforzando nel contempo il controllo globale della spesa, l'efficacia in termini di costi e una programmazione adeguata di bilancio, con particolare attenzione alla riduzione duratura degli arretrati negli ospedali; migliorare la sostenibilità finanziaria delle imprese statali, garantendo nel contempo un monitoraggio più tempestivo, trasparente e completo;
2. adottare misure per far fronte alla segmentazione del mercato del lavoro; migliorare il livello di competenze della popolazione, specie per quanto concerne l'alfabetizzazione digitale, anche adeguando maggiormente l'istruzione degli adulti alle esigenze del mercato del lavoro; aumentare il numero di diplomati dell'istruzione superiore, in particolare nel campo delle scienze e delle tecnologie dell'informazione; migliorare l'efficacia e l'adeguatezza degli ammortizzatori sociali;
3. indirizzare la politica economica in materia di investimenti verso i settori della ricerca e dell'innovazione, dei trasporti ferroviari e delle infrastrutture portuali, della transizione verso l'energia a basse emissioni di carbonio e dell'estensione delle interconnessioni energetiche, tenendo conto delle disparità regionali;
4. consentire un recupero più rapido delle garanzie legate ai crediti deteriorati aumentando l'efficienza delle procedure di insolvenza e di recupero; ridurre gli oneri amministrativi e normativi che gravano sulle imprese, soprattutto riducendo le barriere settoriali che ostacolano la concessione di licenze; elaborare una tabella di marcia per ridurre le restrizioni nelle professioni altamente regolamentate; aumentare l'efficienza dei tribunali amministrativi e tributari, in particolare diminuendo la durata dei procedimenti.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio  
Il presidente*