



Bruxelles, 24.5.2023
COM(2023) 609 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

**relativa al programma nazionale di riforma 2023 della Spagna e che formula un parere
del Consiglio sul programma di stabilità 2023 della Spagna**

{SWD(2023) 609 final}

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

relativa al programma nazionale di riforma 2023 della Spagna e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2023 della Spagna

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 economiche¹, 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 macroeconomici², in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

visto il parere del comitato economico e finanziario,

visto il parere del comitato per la protezione sociale,

visto il parere del comitato di politica economica,

considerando quanto segue:

- (1) Il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio³ che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza è entrato in vigore il 19 febbraio 2021. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza fornisce sostegno finanziario agli Stati membri per l'attuazione di riforme e investimenti, producendo uno stimolo di bilancio finanziato dall'UE. In linea con le priorità del semestre europeo, contribuisce alla ripresa economica e sociale e all'attuazione di investimenti e riforme sostenibili, volti in particolare a promuovere la transizione 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'UE e a continuare l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali. Il contributo finanziario massimo per ciascuno Stato membro nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza è stato aggiornato il 30 giugno 2022, a norma dell'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/241.

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

³ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (GU L 57 del 18.2.2021, pag. 17).

- (2) Il 22 novembre 2022 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita sostenibile 2023⁴, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2023. Il 23 marzo 2023 il Consiglio europeo ha approvato le priorità dell'analisi in funzione delle quattro dimensioni della sostenibilità competitiva. Sempre il 22 novembre 2022 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta 2023, in cui annoverava la Spagna tra gli Stati membri che possono presentare squilibri o correre il rischio di presentarli e che devono essere sottoposti a esame approfondito. Lo stesso giorno ha adottato anche un parere sul documento programmatico di bilancio 2023 della Spagna. La Commissione ha inoltre adottato una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro, che il Consiglio ha adottato il 16 maggio 2023, e la proposta di relazione comune sull'occupazione 2023, che analizza l'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione e i principi del pilastro europeo dei diritti sociali, adottata dal Consiglio il 13 marzo 2023.
- (3) Sebbene le economie dell'UE diano prova di notevole resilienza, il contesto geopolitico continua ad avere un impatto negativo. Nella sua agenda di politica economica e sociale l'UE, fermamente al fianco dell'Ucraina, mira, nel breve periodo, a ridurre gli effetti negativi degli shock energetici su famiglie e imprese vulnerabili e, nel medio periodo, a proseguire gli sforzi per realizzare la transizione verde e digitale, favorire una crescita sostenibile e inclusiva, salvaguardare la stabilità macroeconomica e accrescere la resilienza. L'agenda è fortemente incentrata anche sull'aumento della competitività e della produttività dell'UE.
- (4) Il 1° febbraio 2023 la Commissione ha pubblicato la comunicazione "Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette"⁵ al fine di stimolare la competitività dell'industria dell'UE a zero emissioni nette e sostenere la transizione rapida verso la neutralità climatica. Il piano integra gli attuali sforzi nell'ambito del Green Deal europeo e di REPowerEU. Intende creare un contesto più favorevole che consenta di aumentare la capacità dell'UE di produrre le tecnologie e i prodotti a zero emissioni nette necessari per conseguire gli ambiziosi obiettivi climatici dell'Unione, nonché di garantire l'accesso alle materie prime critiche necessarie, in particolare diversificando l'approvvigionamento, sfruttando adeguatamente le risorse geologiche negli Stati membri e massimizzando il riciclaggio delle materie prime. Il piano si basa su quattro pilastri: un contesto normativo prevedibile e semplificato, un accesso più rapido ai finanziamenti, migliori competenze e un commercio aperto per catene di approvvigionamento resilienti. Il 16 marzo 2023 la Commissione ha inoltre pubblicato la comunicazione "Competitività a lungo termine dell'UE: prospettive oltre il 2030"⁶, articolata attorno a nove fattori sinergici, con l'obiettivo di adoperarsi in favore di un quadro normativo propizio alla crescita. La comunicazione definisce le priorità politiche per provvedere in modo attivo a miglioramenti strutturali, investimenti ben mirati e misure normative per la competitività a lungo termine dell'UE e degli Stati membri. Le raccomandazioni formulate di seguito contribuiscono a rispondere a tali priorità.
- (5) Nel 2023 il semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche continua a evolvere in linea con l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. La piena attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza rimane

⁴ COM(2022) 780 final.

⁵ COM(2023) 62 final.

⁶ COM(2023) 168 final.

fondamentale per realizzare le priorità politiche del semestre europeo; i piani infatti rispondono a tutte le raccomandazioni specifiche per paese formulate negli ultimi anni o a un insieme significativo di esse. Le raccomandazioni specifiche per paese 2019, 2020 e 2022 sono ugualmente pertinenti per i piani per la ripresa e la resilienza riveduti, aggiornati o modificati a norma degli articoli 14, 18 e 21 del regolamento (UE) 2021/241.

- (6) Il regolamento REPowerEU⁷, adottato il 27 febbraio 2023, mira a una progressiva e rapida eliminazione della dipendenza dell'UE dalle importazioni di combustibili fossili russi. Ciò contribuirà alla sicurezza energetica e alla diversificazione dell'approvvigionamento di energia dell'UE, aumentando nel contempo la diffusione delle energie rinnovabili, le capacità di stoccaggio dell'energia e l'efficienza energetica. Il regolamento consente agli Stati membri di aggiungere ai rispettivi piani nazionali 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. Tali riforme e investimenti contribuiranno inoltre a stimolare la competitività dell'industria dell'UE a zero emissioni nette, come indicato nel piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette, e a dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese in materia di energia rivolte agli Stati membri nel 2022 e, se del caso, nel 2023. Il regolamento REPowerEU introduce una nuova categoria di sostegno finanziario non rimborsabile, messo a disposizione degli Stati membri per finanziare nuove riforme e nuovi investimenti connessi al settore dell'energia nell'ambito dei rispettivi piani per la ripresa e la resilienza.
- (7) L'8 marzo 2023 la Commissione ha adottato una comunicazione che fornisce orientamenti di politica di bilancio per il 2024. Essi mirano a sostenere la preparazione dei programmi di stabilità e convergenza degli Stati membri e a rafforzare in tal modo il coordinamento delle politiche⁸. La Commissione ha inoltre ricordato che la clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita sarà disattivata alla fine del 2023. Per il periodo 2023-2024 ha sollecitato politiche di bilancio che garantiscano la sostenibilità del debito a medio termine e aumentino la crescita potenziale in modo sostenibile. Gli Stati membri sono stati invitati a precisare nei rispettivi programmi di stabilità e convergenza per il 2023 le modalità con cui i loro piani di bilancio garantiranno il rispetto del valore di riferimento del 3 % del PIL per il disavanzo unitamente alla riduzione plausibile e costante del debito, o in che modo intendano mantenere il debito a livelli prudenti a medio termine. La Commissione ha esortato gli Stati membri a eliminare gradualmente le misure di bilancio nazionali introdotte per proteggere le famiglie e le imprese dallo shock dei prezzi dell'energia, iniziando da quelle meno mirate. Ha precisato che, qualora fosse necessaria una proroga delle misure di sostegno a causa di nuove pressioni imputabili ai prezzi dell'energia, gli Stati membri dovrebbero far sì che dette misure siano mirate più che in passato alle famiglie e alle imprese vulnerabili. Nella comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE⁹, la Commissione ha proposto che le raccomandazioni di bilancio siano quantificate e differenziate nonché formulate sulla

⁷ 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).

⁸ COM(2023) 141 final.

⁹ COM(2022) 583 final.

base della spesa primaria netta. Ha raccomandato che tutti gli Stati membri continuino a tutelare gli investimenti finanziati a livello nazionale e a garantire l'uso efficace del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di altri fondi dell'UE, soprattutto in considerazione degli obiettivi in materia di transizione verde e digitale e di resilienza. Ha inoltre indicato che proporrà al Consiglio di avviare, nella primavera del 2024, procedure per i disavanzi eccessivi basate sul disavanzo in base ai dati di consuntivo per il 2023, in linea con le disposizioni giuridiche vigenti.

- (8) Il 26 aprile 2023 la Commissione ha presentato proposte legislative volte ad attuare una riforma globale delle regole della governance economica dell'UE. L'obiettivo centrale delle proposte è rafforzare la sostenibilità del debito pubblico e promuovere una crescita sostenibile e inclusiva in tutti gli Stati membri attraverso riforme e investimenti. Da un lato mirano a conferire agli Stati membri maggiore controllo sull'elaborazione dei rispettivi piani a medio termine, dall'altro introducono un regime di applicazione più rigoroso volto a garantire che gli Stati membri rispettino gli impegni assunti nei piani strutturali di bilancio a medio termine. L'obiettivo è concludere i lavori legislativi nel 2023.
- (9) Il 30 aprile 2021 la Spagna ha presentato alla Commissione il piano nazionale per la ripresa e la resilienza, conformemente all'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/241. A norma dell'articolo 19 del medesimo regolamento, la Commissione ha valutato la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza del piano, conformemente agli orientamenti per la valutazione di cui all'allegato V del regolamento. Il 13 luglio 2021 il Consiglio ha adottato la decisione relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Spagna¹⁰. L'erogazione delle rate è subordinata a una decisione della Commissione adottata a norma dell'articolo 24, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2021/241, che stabilisca che la Spagna ha conseguito in misura soddisfacente i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio. Il conseguimento soddisfacente presuppone che non siano annullati i traguardi e gli obiettivi conseguiti in precedenza.
- (10) Il 28 aprile 2023 la Spagna ha presentato il programma nazionale di riforma 2023 e il programma di stabilità 2023, in linea con l'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1466/97. I due programmi sono stati valutati congiuntamente per tener conto delle correlazioni. In conformità dell'articolo 27 del regolamento (UE) 2021/241, il programma nazionale di riforma 2023 rispecchia anche la relazione semestrale della Spagna in merito ai progressi compiuti nella realizzazione del piano per la ripresa e la resilienza.
- (11) Il 24 maggio 2023 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese 2023 relativa alla Spagna¹¹, nella quale valuta i progressi compiuti da quest'ultima nel dar seguito alle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio tra il 2019 e il 2022 e fa il punto dell'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza. Sulla scorta di questa analisi la relazione per paese ha individuato lacune rispetto alle sfide non affrontate o solo parzialmente affrontate nel piano per la ripresa e la resilienza, e anche a sfide nuove ed emergenti. Ha valutato quindi i progressi compiuti dalla

¹⁰ Decisione di esecuzione del Consiglio, del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Spagna (ST 10150/21; ST 10150/21 ADD 1; ST 10150/21 ADD 1 REV 1; ST 10150/21 ADD 1 REV 2; ST 10150/21 COR 1).

¹¹ SWD(2023) 609 final.

Spagna nell'attuare il pilastro europeo dei diritti sociali, conseguire gli obiettivi principali dell'UE in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

- (12) La Commissione ha effettuato un esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011 per la Spagna e ne ha pubblicato i risultati il 24 maggio 2023¹². Ha concluso che il paese presenta squilibri macroeconomici. In particolare, nonostante si stiano attenuando, persistono vulnerabilità connesse all'elevato debito privato, pubblico ed estero con rilevanza transfrontaliera. Il debito estero e in particolare i rapporti debito privato/PIL sono diminuiti nel corso del decennio del 2010 per poi stabilizzarsi temporaneamente nel 2020; hanno poi ripreso a diminuire nel 2021 e tale tendenza discendente dovrebbe continuare, favorita dalla crescita economica. Tuttavia rimangono a livelli ancora elevati. La posizione esterna ha beneficiato di una bilancia delle partite correnti in avanzo da un decennio, anche se di recente si è ridotta per l'impatto della pandemia sulle esportazioni legate al turismo e dell'aumento dei prezzi dell'energia nel 2022. Il debito pubblico rimane elevato. Nel 2022 ha ripreso la traiettoria discendente che aveva prodotto miglioramenti prima della pandemia grazie a una forte crescita del PIL nominale, sebbene rimanga al di sopra dei livelli pre-pandemia. Anche se a un ritmo più moderato, si prevede che tale riduzione proseguirà nel 2023 e nel 2024, sostenuta dalle misure politiche del piano nazionale per la ripresa e la resilienza. Il sistema finanziario ha dato prova di resilienza di fronte ai recenti shock provocati dalla pandemia e dalla crisi energetica. La disoccupazione è nuovamente in calo ma rimane elevata; permangono inoltre sacche di vulnerabilità, tra cui un elevato tasso di disoccupazione giovanile e di lunga durata. I potenziali rischi che incidono sull'ulteriore riduzione delle vulnerabilità riguardano principalmente l'impatto dell'inasprimento delle condizioni di finanziamento sulle posizioni finanziarie delle famiglie e delle imprese, nonché sulla sostenibilità a medio e lungo termine del debito pubblico alla luce delle attuali condizioni di mercato e dell'invecchiamento della popolazione. I progressi sul piano delle politiche sono stati positivi e il proseguimento dell'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza dovrebbe apportare ulteriori miglioramenti.
- (13) Sulla base dei dati convalidati da Eurostat¹³, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche della Spagna è diminuito passando dal 6,9 % del PIL nel 2021 al 4,8 % nel 2022, mentre il debito delle amministrazioni pubbliche è sceso dal 118,3 % del PIL alla fine del 2021 al 113,2 % alla fine del 2022. Il 24 maggio 2023 la Commissione ha pubblicato una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, TFUE¹⁴; la relazione ha esaminato la situazione di bilancio della Spagna, in cui il disavanzo delle amministrazioni pubbliche nel 2022 superava il valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato. La relazione ha concluso che il criterio del disavanzo non è soddisfatto. In linea con la sua comunicazione dell'8 marzo 2023¹⁵, la Commissione non ha proposto di avviare nuove procedure per i disavanzi eccessivi nella primavera del 2023; ha invece dichiarato che proporrà al Consiglio di avviare, nella primavera del 2024, procedure per i disavanzi eccessivi basate sul disavanzo in base ai dati di consuntivo per il 2023. La Spagna dovrebbe tenerne conto nell'esecuzione del bilancio 2023 e nella preparazione del documento programmatico di bilancio 2024.

¹² SWD(2023) 632 final.

¹³ Eurostat, Euroindicatori 47/2023 del 21.4.2023.

¹⁴ COM(2023) 631 final del 24.5.2023.

¹⁵ COM(2023) 141 final dell'8.3.2023.

- (14) Il saldo delle amministrazioni pubbliche ha subito gli effetti delle misure di politica di bilancio adottate per attenuare l'impatto economico e sociale dell'aumento dei prezzi dell'energia. Nel 2022 hanno determinato una diminuzione delle entrate provvedimenti quali la riduzione dell'IVA sull'energia elettrica e sul gas, la riduzione dell'imposta straordinaria sull'energia elettrica e la sospensione dell'imposta sul valore della produzione di energia elettrica; a incrementare la spesa sono state invece misure quali lo sconto generalizzato di 20 centesimi al litro sul carburante per veicoli, il sostegno al reddito delle famiglie e delle industrie energivore, i maggiori benefici grazie al bonus sociale per l'energia e gli sconti sui prezzi per l'utilizzo dei trasporti pubblici. La Commissione stima il costo di bilancio netto di queste misure all'1,6 % del PIL nel 2022. Allo stesso tempo, il costo stimato delle misure temporanee di emergenza connesse alla COVID-19 è sceso dal 3,1 % del PIL nel 2021 allo 0,5 % nel 2022.
- (15) Il 18 giugno 2021 il Consiglio ha raccomandato che nel 2022 la Spagna¹⁶ utilizzasse il dispositivo per la ripresa e la resilienza per finanziare ulteriori investimenti a sostegno della ripresa, perseguendo nel contempo una politica di bilancio prudente e preservando gli investimenti finanziati a livello nazionale. Il Consiglio ha inoltre raccomandato alla Spagna di limitare l'aumento della spesa corrente finanziata a livello nazionale.
- (16) Secondo le stime della Commissione, nel 2022 l'orientamento della politica di bilancio¹⁷ è stato favorevole, con il -2,5 % del PIL. Come raccomandato dal Consiglio, la Spagna ha continuato a sostenere la ripresa avvalendosi del dispositivo per la ripresa e la resilienza per finanziare investimenti. La spesa finanziata mediante le sovvenzioni del dispositivo e altri fondi dell'UE è stata pari all'1,1 % del PIL nel 2022 (1,2 % nel 2021). Gli investimenti finanziati a livello nazionale hanno apportato un contributo espansivo di 0,3 punti percentuali all'orientamento della politica di bilancio¹⁸. La Spagna ha pertanto preservato gli investimenti finanziati a livello nazionale, come raccomandato dal Consiglio. Allo stesso tempo la crescita della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale (al netto delle nuove misure sul lato delle entrate) ha fornito un contributo espansivo di 2,7 punti percentuali all'orientamento della politica di bilancio. Questo significativo contributo espansivo comprendeva gli effetti supplementari delle misure volte ad attenuare l'impatto economico e sociale dell'aumento dei prezzi dell'energia (supplemento di costo di bilancio netto pari all'1,5 % del PIL). Allo stesso tempo, anche l'aumento della spesa per consumi intermedi e trasferimenti sociali in natura ha contribuito alla crescita della spesa primaria corrente netta. Il significativo contributo espansivo della spesa corrente finanziata a livello nazionale è dovuto solo in parte alle misure volte ad affrontare l'impatto economico e sociale dell'aumento dei prezzi dell'energia. La Spagna non ha pertanto sufficientemente contenuto la crescita della spesa corrente finanziata a livello nazionale.

¹⁶ Raccomandazione del Consiglio, del 18 giugno 2021, che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2021 della Spagna (GU C 304 del 29.7.2021, pag. 38).

¹⁷ L'orientamento di bilancio è misurato come la variazione, rispetto alla crescita potenziale a medio termine, della spesa primaria (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate), escluse le misure temporanee di emergenza connesse alla crisi della COVID-19, ma compresa la spesa finanziata dal sostegno non rimborsabile (sovvenzioni) del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE. Per maggiori dettagli cfr. il riquadro 1 nelle tabelle statistiche di bilancio.

¹⁸ L'altra spesa in conto capitale finanziata a livello nazionale ha dato un contributo restrittivo di 0,3 punti percentuali di PIL per via del graduale adeguamento ai livelli pre-pandemia.

- (17) Lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio del programma di stabilità è realistico per il 2023 e ottimistico dopo questa data. Il governo prevede una crescita del PIL reale del 2,1 % nel 2023 e del 2,4 % nel 2024. A titolo di confronto, le previsioni di primavera 2023 della Commissione prospettano una crescita leggermente inferiore del PIL reale, pari all'1,9 % nel 2023 e al 2,0 % nel 2024, principalmente a causa di un minore contributo atteso dei consumi privati sia nel 2023 che nel 2024, nonché di una crescita più moderata degli investimenti nel 2024.
- (18) Nel programma di stabilità 2023 il governo prevede che il disavanzo delle amministrazioni pubbliche scenderà al 3,9 % del PIL nel 2023. Il calo registrato nel 2023 riflette principalmente il minor costo delle misure adottate in risposta all'aumento dei prezzi dell'energia rispetto al 2022. Secondo il programma, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe diminuire passando dal 113,2 % alla fine del 2022 al 111,9 % alla fine del 2023. Le previsioni di primavera 2023 della Commissione prospettano un disavanzo pubblico del 4,1 % del PIL per il 2023. Ciò è in linea con il disavanzo previsto nel programma di stabilità. Le previsioni di primavera 2023 della Commissione prospettano un rapporto debito pubblico/PIL inferiore, pari al 110,6 % alla fine del 2023, dovuto a un minor aggiustamento stock/flussi.
- (19) Stando alle previsioni il saldo delle amministrazioni pubbliche nel 2023 continuerà a risentire delle misure adottate per attenuare l'impatto economico e sociale dell'aumento dei prezzi dell'energia. Si tratta di misure prorogate dal 2022 (in particolare: la riduzione dell'IVA sull'energia elettrica e sul gas, la riduzione dell'imposta speciale sull'energia elettrica, la sospensione dell'imposta sul valore della produzione di energia elettrica, il sostegno al reddito delle famiglie e delle industrie energivore, i maggiori benefici grazie al bonus sociale per l'energia e gli sconti sui prezzi per l'utilizzo dei trasporti pubblici) e di nuove misure quali lo sconto di 20 centesimi al litro sul carburante per veicoli, attualmente riservato al trasporto stradale e marittimo e ai settori dell'agricoltura e della pesca, e una sovvenzione forfettaria di 200 EUR per le famiglie a basso reddito. Il costo di tali misure è compensato parzialmente da un'imposta sui proventi straordinari dei grandi fornitori di energia. Tenendo conto di queste entrate, nelle previsioni di primavera 2023 la Commissione stima il costo di bilancio netto delle misure di sostegno allo 0,6 % del PIL nel 2023¹⁹. Le misure del 2023 non sembrano mirare prevalentemente alle famiglie o alle imprese più vulnerabili e molte di esse non preservano appieno il segnale di prezzo necessario per ridurre la domanda e accrescere l'efficienza energetica. Di conseguenza nelle previsioni di primavera 2023 la Commissione stima allo 0,2 % del PIL nel 2023 (rispetto allo 0,5 % del PIL nel 2022) l'importo delle misure di sostegno mirate di cui tenere conto nella valutazione della conformità alla raccomandazione del 2023. Infine si prevede che il saldo delle amministrazioni pubbliche 2023 trarrà beneficio dall'eliminazione graduale delle misure temporanee di emergenza connesse alla COVID-19, corrispondenti allo 0,5 % del PIL.
- (20) Il 12 luglio 2022 il Consiglio ha raccomandato²⁰ alla Spagna di assicurare nel 2023 una politica di bilancio prudente, in particolare limitando la crescita della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale al di sotto della crescita del prodotto

¹⁹ La cifra rappresenta il livello del costo annuale di bilancio delle misure, comprese le entrate e le spese correnti e, se del caso, le misure di spesa in conto capitale.

²⁰ Raccomandazione del Consiglio, del 12 luglio 2022, sul programma nazionale di riforma 2022 della Spagna e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2022 della Spagna (GU C 334 dell'1.9.2022, pag. 70).

potenziale a medio termine²¹, tenendo conto del perdurare del sostegno temporaneo e mirato alle famiglie e alle imprese più esposte agli aumenti dei prezzi dell'energia e alle persone in fuga dall'Ucraina. Allo stesso tempo la Spagna dovrebbe essere pronta ad adeguare la spesa corrente all'evoluzione della situazione. Al paese è stato anche raccomandato di aumentare gli investimenti pubblici per la transizione verde e digitale e per la sicurezza energetica, tenendo conto dell'iniziativa REPowerEU, anche avvalendosi del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di altri fondi dell'Unione.

- (21) Le previsioni di primavera 2023 della Commissione prospettano per il 2023 un orientamento espansivo della politica di bilancio (-0,3 % del PIL), a fronte di un orientamento espansivo nel 2022 (-2,5 % del PIL). Si prevede inoltre che nel 2023 la crescita della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate) apporterà all'orientamento generale della politica di bilancio un contributo sostanzialmente neutro del -0,2 % del PIL. Di conseguenza la crescita prevista della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale è in linea con la raccomandazione del Consiglio. Il contributo sostanzialmente neutro previsto di tale spesa si deve, in sostanza, alla riduzione dei costi netti delle misure di sostegno (mirate e non mirate) destinate alle famiglie e alle imprese più esposte all'impennata dei prezzi dell'energia (nella misura dell'1,0 % del PIL). I principali fattori di crescita della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale (al netto delle nuove misure sul lato delle entrate) sono l'aumento dei trasferimenti sociali, trainato dal riagganciamento delle pensioni all'inflazione registrata, e l'aumento della spesa per i consumi intermedi. Secondo le proiezioni la spesa finanziata con le sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi UE ammonta all'1,6 % del PIL nel 2023, mentre gli investimenti finanziati a livello nazionale apporteranno all'orientamento della politica di bilancio un contributo espansivo di 0,1 punti percentuali²². Pertanto la Spagna prevede di finanziare ulteriori investimenti attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE e, stando alle proiezioni, preserverà gli investimenti finanziati a livello nazionale²³. Prevede di finanziare investimenti pubblici per la transizione verde e digitale e per la sicurezza energetica, ad esempio il rafforzamento della politica industriale *España 2030*, il piano di ripristino degli alloggi e riqualificazione urbana o l'incentivo alla cibersicurezza e alla connettività 5G, che sono finanziati dal dispositivo per la ripresa e la resilienza e da altri fondi dell'UE.
- (22) Secondo il programma di stabilità, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche scenderà al 3,0 % del PIL nel 2024. Il calo del 2024 riflette anche l'eliminazione graduale delle misure connesse all'energia. Il programma prevede che il rapporto debito pubblico/PIL scenda al 109,1 % alla fine del 2024. Sulla base delle misure politiche note alla data limite delle previsioni, le previsioni di primavera 2023 della Commissione prospettano un disavanzo pubblico del 3,3 % del PIL nel 2024. Ciò è in linea con il disavanzo previsto nel programma. Le previsioni di primavera 2023 della

²¹ Stando alle previsioni di primavera 2023 della Commissione, la crescita del prodotto potenziale a medio termine (media su 10 anni) della Spagna è stimata al 5,5 % in termini nominali.

²² L'altra spesa in conto capitale finanziata a livello nazionale apporterà, secondo le proiezioni, un contributo restrittivo di 0,2 punti percentuali di PIL.

²³ La spesa finanziata con le sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE è stata pari all'1,6 % del PIL nel 2023, mentre gli investimenti finanziati a livello nazionale hanno apportato all'orientamento della politica di bilancio un contributo espansivo di 0,2 punti percentuali. L'altra spesa in conto capitale finanziata a livello nazionale apporterà, secondo le proiezioni, un contributo restrittivo di 0,2 punti percentuali di PIL.

Commissione prospettano un rapporto debito pubblico/PIL analogo, pari al 109,1 % alla fine del 2024.

- (23) Il programma di stabilità prevede l'eliminazione graduale delle misure di sostegno connesse all'energia nel 2024 (fatta eccezione per l'imposta sui proventi straordinari delle imprese del settore energetico), obiettivo ugualmente ipotizzato dalla Commissione (entrate nette pari allo 0,1 % del PIL nel 2024). Tali stime si basano sull'ipotesi che non si registrino nuovi aumenti dei prezzi dell'energia.
- (24) Il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio richiede un miglioramento annuo del saldo strutturale di bilancio per conseguire l'obiettivo a medio termine, avendo lo 0,5 % del PIL come parametro di riferimento²⁴. Alla luce delle considerazioni relative alla sostenibilità di bilancio²⁵ e della necessità di ridurre il disavanzo al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL, sarebbe opportuno migliorare il saldo strutturale almeno dello 0,7 % del PIL per il 2024. A tal fine la crescita della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale²⁶ nel 2024 non dovrebbe superare il 2,6 %, come indicato nella presente raccomandazione.
- Allo stesso tempo è opportuno eliminare gradualmente le restanti misure di sostegno connesse all'energia (attualmente stimate dalla Commissione allo 0,6 % del PIL nel 2023), in funzione degli sviluppi del mercato dell'energia e partendo da quelle meno mirate, e usare i relativi risparmi per ridurre il disavanzo pubblico.
- (25) Nell'ipotesi di politiche invariate, le previsioni di primavera 2023 della Commissione prospettano una crescita della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale pari all'1,4 % nel 2024, ossia al di sotto del tasso di crescita raccomandato.
- (26) Il programma prevede un calo degli investimenti pubblici (esclusi gli investimenti finanziati dal dispositivo per la ripresa e la resilienza) dal 2,7 % del PIL nel 2023 al 2,6 % del PIL nel 2024. Il programma fa riferimento a riforme e investimenti da cui si attende un contributo alla sostenibilità di bilancio e a una crescita sostenibile e inclusiva. Sono compresi in questo contesto un quadro permanente che garantisca miglioramenti della qualità della spesa pubblica, misure volte a prevenire e contrastare la frode e l'evasione fiscali e la riforma del sistema fiscale per renderlo più inclusivo, sostenibile e in grado di promuovere la sostenibilità a medio e lungo termine delle finanze pubbliche, misure che fanno anche parte del piano per la ripresa e la resilienza.
- (27) Il programma di stabilità delinea un percorso di bilancio a medio termine fino al 2026. Secondo il programma, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche scenderà gradualmente al 2,7 % del PIL nel 2025 e al 2,5 % entro il 2026. Di conseguenza le previsioni lo situano al di sotto del 3 % del PIL nel 2025. Sempre in base al

²⁴ Cfr. l'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, che impone anche un aggiustamento superiore allo 0,5 % del PIL per gli Stati membri con debito pubblico superiore al 60 % del PIL o che presentano rischi più considerevoli in termini di sostenibilità del debito.

²⁵ Secondo le stime della Commissione, per conseguire una riduzione plausibile del debito o per mantenere il debito pubblico a livelli prudenti a medio termine, la Spagna avrà bisogno di un aumento medio annuo del saldo primario strutturale in percentuale del PIL di 0,6 punti percentuali. Tale stima si basava sulle previsioni d'autunno 2022 della Commissione. Il punto di partenza era la previsione del disavanzo e del debito pubblico per il 2024, che ipotizzava nello stesso anno la revoca delle misure di sostegno connesse all'energia.

²⁶ La spesa primaria netta è per definizione una spesa finanziata a livello nazionale al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate, ad esclusione della spesa per interessi e della spesa ciclica derivante dalla disoccupazione.

programma, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe diminuire passando dal 109,1 % alla fine del 2024 al 106,8 % entro la fine del 2026.

- (28) Conformemente all'articolo 19, paragrafo 3, lettera b), e all'allegato V, criterio 2.2, del regolamento (UE) 2021/241, il piano per la ripresa e la resilienza comprende un'ampia gamma di riforme e investimenti che si rafforzano reciprocamente, da attuare entro il 2026. Ad oggi l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza della Spagna è a buon punto. La Spagna ha presentato tre richieste di pagamento, corrispondenti a 121 traguardi e obiettivi del piano, per un'erogazione complessiva pari a 28 000 000 000 di EUR. Sebbene rientri fra gli Stati membri nella fase più avanzata dell'attuazione del piano, la Spagna prevede ora di rivederlo per aumentarne la portata di oltre il doppio. A ciò dovrebbe essere accompagnata una capacità amministrativa sufficiente per garantire l'assorbimento efficace ed efficiente dei fondi per la ripresa e la resilienza e di altri fondi UE e nazionali disponibili. In particolare la Spagna ha espresso l'intenzione di richiedere prestiti e beneficerà di una maggiore assegnazione di sovvenzioni a titolo del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Il piano rivisto includerà anche un capitolo dedicato a REPowerEU, che sarà finanziato, almeno in parte, dalle sovvenzioni supplementari REPowerEU. La rapida inclusione del nuovo capitolo dedicato a REPowerEU nel piano per la ripresa e la resilienza consentirà di finanziare ulteriori riforme e investimenti a sostegno degli obiettivi strategici della Spagna in materia di energia e transizione verde. In conformità dell'articolo 14, paragrafo 6, del regolamento (UE) 2021/241, il 28 marzo 2023 la Spagna ha espresso l'intenzione di richiedere un sostegno supplementare sotto forma di prestito pari a 84 000 000 000 di EUR nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Per l'attuazione efficace del piano per la ripresa e la resilienza e di altre politiche economiche e occupazionali che vanno al di là del piano, per assicurare un'ampia titolarità dell'agenda politica generale rimane importante il coinvolgimento sistematico ed effettivo delle autorità locali e regionali, delle parti sociali e degli altri portatori di interessi pertinenti.
- (29) Nel 2022 la Commissione ha approvato tutti i documenti di programmazione della politica di coesione della Spagna. Procedere alla rapida attuazione dei programmi della politica di coesione in complementarità e sinergia con il piano per la ripresa e la resilienza, compreso il capitolo dedicato a REPowerEU, è fondamentale per realizzare la transizione verde e digitale, accrescere la resilienza economica e sociale e conseguire uno sviluppo territoriale equilibrato in Spagna.
- (30) Oltre alle sfide economiche e sociali affrontate dal piano per la ripresa e la resilienza, la Spagna si trova di fronte a una serie di ulteriori sfide connesse alla transizione verde, alle interconnessioni energetiche, nonché agli alloggi sociali a prezzi accessibili ed efficienti sotto il profilo energetico.
- (31) Nonostante la bassa esposizione diretta ai combustibili fossili russi, l'impennata dei prezzi dell'energia registrata nel 2022 mette in luce la necessità per la Spagna di accelerare la transizione verso l'energia pulita. Il paese sta compiendo progressi nella diffusione delle energie rinnovabili ed è uno degli Stati membri con la più alta capacità installata di energia eolica e solare, con circa 49,8 GW. Tuttavia, secondo le proiezioni del pacchetto "Pronti per il 55 %", la Spagna dovrebbe puntare a installare 67 GW di energia eolica e 35 GW di energia solare entro il 2030. Alcuni miglioramenti delle procedure di autorizzazione, in particolare per l'autoconsumo, le hanno consentito di compiere ulteriori progressi nella diffusione di tali tecnologie. Tuttavia la Spagna deve far fronte agli ingenti arretrati delle domande per nuovi impianti di produzione di energia rinnovabile. I vincoli di capacità della rete limitano l'ulteriore integrazione

delle fonti rinnovabili nella rete elettrica. La Spagna è uno dei paesi con la percentuale più elevata di contatori intelligenti, ma servirebbero ulteriori investimenti nelle infrastrutture di rete e nello stoccaggio per integrare più energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili. Le misure per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili potrebbero includere un ulteriore snellimento e una maggiore digitalizzazione delle procedure di autorizzazione, un'assegnazione più rapida della capacità di rete ai progetti e il sostegno dell'operato dalle autorità per l'elaborazione delle autorizzazioni, garantendo che le autorità preposte al loro rilascio dispongano di competenze e personale adeguati, e un migliore coordinamento tra tutti i livelli di governo. Inoltre nel 2022 il livello di interconnessione transfrontaliera di energia elettrica in Spagna (5,4 %) è ancora fortemente al di sotto degli obiettivi di interconnessione per il 2020 (10 %) e il 2030 (15 %).

- (32) Nel periodo tra l'agosto 2022 e il marzo 2023 il consumo di gas naturale della Spagna è diminuito del 10,8 % rispetto al consumo medio di gas per lo stesso periodo nei cinque anni precedenti, superando l'obiettivo di riduzione del 7 %²⁷. La Spagna è incoraggiata a proseguire gli sforzi per ridurre temporaneamente la domanda di gas fino al 31 marzo 2024²⁸. Ulteriori investimenti in alloggi efficienti sotto il profilo energetico contribuirebbero ad alleviare i problemi legati all'accessibilità economica. La significativa perdita di potere d'acquisto, la crescita sostenuta dei prezzi degli affitti e l'aumento delle rate dei mutui hanno aggravato tali problemi, in particolare per le famiglie vulnerabili. L'offerta di alloggi sociali a prezzi accessibili rimane limitata ed è significativamente inferiore alla media UE. L'attuale piano nazionale spagnolo per l'energia e il clima prevede, entro il 2030, di ristrutturare 1,2 milioni di edifici residenziali, di cui circa un terzo è coperto dal piano per la ripresa e la resilienza. La realizzazione di ulteriori alloggi efficienti sotto il profilo energetico nelle aree con forti carenze e mercati sotto stress, anche attraverso la ristrutturazione e l'elettrificazione, potrebbe contribuire a contenere i consumi energetici, affrontare la transizione verde e sostenere le famiglie vulnerabili più esposte alla povertà energetica. Un'offerta ben mirata di alloggi sociali in affitto a prezzi accessibili, in cooperazione con il settore privato, può contribuire a limitare l'impatto sul bilancio.
- (33) I trasporti continuano a dipendere fortemente dagli oli combustibili. Il settore è responsabile di un'ampia quota di emissioni di gas a effetto serra e contribuisce inoltre all'inquinamento atmosferico, che è superiore alla media UE. L'insufficienza delle infrastrutture e dell'accesso ai trasporti pubblici rimane un problema nelle zone rurali. La diffusione della mobilità elettrica è poco sviluppata sia sul versante dell'offerta che della domanda. Il completamento della rete ferroviaria centrale ad alta velocità, inclusa quella transfrontaliera, entro il 2030 accelererà la transizione verso la neutralità climatica e ridurrà la dipendenza dei trasporti dai combustibili fossili. Le misure previste dal piano per la ripresa e la resilienza hanno il potenziale di trasformare il trasporto urbano/metropolitano e rafforzare la rete di trasporto transeuropea, contribuendo a introdurre la digitalizzazione e le nuove tecnologie nel settore.
- (34) La carenza di manodopera e di competenze nei settori e nelle professioni fondamentali per la transizione verde— compresi la produzione, la diffusione e il mantenimento delle tecnologie a zero emissioni nette — crea strozzature nella transizione a un'economia a zero emissioni nette. Sistemi di istruzione e formazione di qualità elevata che rispondano alle mutevoli esigenze del mercato del lavoro e misure mirate

²⁷ Alla Spagna è stata concessa una deroga, pertanto il suo obiettivo è del 7 % anziché del 15 %.

²⁸ Regolamenti (UE) 2022/1369 e (UE) 2023/706 del Consiglio.

per la riqualificazione e il miglioramento delle competenze sono cruciali per ridurre le carenze di competenze e promuovere l'inclusione lavorativa e la riallocazione della forza lavoro. Per sbloccare il potenziale inutilizzato dell'offerta di lavoro, tali misure devono essere accessibili, in particolare per le persone e nei settori e nelle regioni maggiormente interessati dalla transizione verde. Nel 2022 in Spagna sono state segnalate carenze di manodopera per diverse professioni che richiedevano competenze o conoscenze specifiche per la transizione verde, tra cui quella dei tecnici elettronici.

- (35) Alla luce della valutazione della Commissione, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità 2023 e il suo parere²⁹ trova riscontro nella raccomandazione di cui al punto 1.
- (36) Date le strette correlazioni tra le economie degli Stati membri della zona euro e il loro contributo collettivo al funzionamento dell'Unione economica e monetaria, il Consiglio ha raccomandato a tali Stati membri di prendere provvedimenti, anche tramite i piani per la ripresa e la resilienza, al fine di i) preservare la sostenibilità del debito e astenersi da un sostegno generalizzato alla domanda aggregata nel 2023, orientare in modo più mirato le misure di bilancio adottate per attenuare l'impatto degli elevati prezzi dell'energia e riflettere su modalità adeguate per eliminare gradualmente il sostegno con il diminuire delle pressioni causate dai prezzi dell'energia; ii) mantenere ingenti investimenti pubblici e promuovere investimenti privati a sostegno della transizione verde e digitale; iii) sostenere dinamiche salariali che attenuino la perdita di potere d'acquisto limitando nel contempo gli effetti di secondo impatto sull'inflazione, migliorare ulteriormente le politiche attive del mercato del lavoro e colmare le carenze di competenze; iv) migliorare il contesto imprenditoriale e garantire che il sostegno per l'energia destinato alle imprese sia efficace sotto il profilo dei costi, temporaneo, mirato alle imprese economicamente sostenibili e che siano mantenuti incentivi per la transizione verde; e v) preservare la stabilità macro-finanziaria e monitorare i rischi, continuando nel contempo a lavorare al completamento dell'Unione bancaria. Per la Spagna, le raccomandazioni di cui ai punti 1, 2 e 3 contribuiscono all'attuazione della prima, della seconda e della terza raccomandazione per la zona euro.
- (37) Alla luce dell'esame approfondito della Commissione e della valutazione ivi contenuta, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma 2023 e il programma di stabilità 2023. Le sue raccomandazioni a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 trovano riscontro nella raccomandazione di cui al punto 1. Le politiche menzionate nella raccomandazione di cui al punto 1 contribuiscono ad affrontare le vulnerabilità connesse all'elevato debito pubblico. La raccomandazione di cui al punto 2 contribuisce a dare seguito alla raccomandazione di cui al punto 1. Le politiche menzionate nella raccomandazione di cui al punto 1 contribuiscono tanto a correggere gli squilibri quanto ad attuare le raccomandazioni per la zona euro, in linea con il considerando 36,

RACCOMANDA alla Spagna di prendere provvedimenti nel 2023 e nel 2024 al fine di:

1. eliminare gradualmente entro la fine del 2023 le vigenti misure di sostegno connesse all'energia, usando i relativi risparmi per ridurre il disavanzo pubblico; qualora nuovi aumenti dei prezzi dell'energia dovessero richiedere misure di sostegno, provvedere

²⁹ A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, e dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

a che queste mirino a tutelare le famiglie e le imprese vulnerabili, siano fiscalmente sostenibili e preservino gli incentivi al risparmio energetico;

assicurare una politica di bilancio prudente, in particolare limitando a non più del 2,6 % l'aumento nominale della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale nel 2024;

preservare gli investimenti pubblici finanziati a livello nazionale e provvedere all'assorbimento efficace delle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di altri fondi dell'UE, in particolare per promuovere la transizione verde e digitale;

per il periodo successivo al 2024, continuare a perseguire una strategia di bilancio a medio termine di risanamento graduale e sostenibile, combinata con investimenti e riforme atti ad aumentare la crescita sostenibile, al fine di conseguire una posizione di bilancio prudente a medio termine;

2. mantenere lo slancio a favore dell'attuazione costante del piano per la ripresa e la resilienza e perfezionare celermente il capitolo dedicato a REPowerEU al fine di avviarne rapidamente l'attuazione; garantire una capacità amministrativa sistematicamente sufficiente in considerazione dell'aumento previsto della portata del piano; procedere alla rapida attuazione dei programmi della politica di coesione in stretta complementarità e sinergia con il piano per la ripresa e la resilienza;
3. ridurre la dipendenza dai combustibili fossili; accelerare la diffusione delle energie rinnovabili, anche snellendo e digitalizzando ulteriormente le procedure di autorizzazione, sostenendo l'operato delle autorità preposte al rilascio delle autorizzazioni, migliorando l'accesso alla rete e investendo nello stoccaggio dell'energia, nella trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica e nelle interconnessioni elettriche transfrontaliere; aumentare la disponibilità di alloggi sociali a prezzi accessibili ed efficienti sotto il profilo energetico, anche attraverso la ristrutturazione, accelerare l'elettrificazione degli edifici e la penetrazione della mobilità elettrica; intensificare le iniziative a livello politico volte all'offerta e all'acquisizione delle competenze necessarie per la transizione verde.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*