

DECISIONI

DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 2021/271 DELLA COMMISSIONE

del 17 febbraio 2021

sulla proroga della sorveglianza rafforzata della Grecia

[notificata con il numero C(2021) 998]

(Il testo in lingua greca è il solo facente fede)

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

visto il regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria ⁽¹⁾, in particolare l'articolo 2, paragrafo 1,

considerando quanto segue:

- (1) Dopo la scadenza, il 20 agosto 2018, dell'assistenza finanziaria del meccanismo europeo di stabilità, con decisione di esecuzione (UE) 2018/1192 della Commissione ⁽²⁾ è stata attivata la sorveglianza rafforzata della Grecia per un periodo di sei mesi a decorrere dal 21 agosto 2018. Successivamente la sorveglianza rafforzata è stata prorogata per quattro volte ⁽³⁾, ogni volta per un ulteriore periodo di sei mesi, l'ultimo dei quali con decorrenza dal 21 agosto 2020.
- (2) Dato il consistente importo ricevuto dal 2010 a titolo di assistenza finanziaria, le obbligazioni in essere della Grecia nei confronti degli Stati membri della zona euro, del Fondo europeo di stabilità finanziaria e del meccanismo europeo di stabilità ammontano a un totale di 243 700 milioni di EUR. La Grecia ha ricevuto sostegno finanziario dai suoi partner europei a condizioni agevolate e, per riportare il debito su basi più sostenibili, sono state adottate misure specifiche nel 2012 e nuovamente nel 2017 da parte del meccanismo europeo di stabilità. Il 22 giugno 2018 è stato raggiunto in seno all'Eurogruppo l'accordo politico sull'attuazione di misure aggiuntive per assicurare la sostenibilità del debito. Alcune di queste misure, tra cui il trasferimento di importi equivalenti ai proventi percepiti dalle banche centrali nazionali della zona euro sui titoli di Stato greci detenuti ai sensi dell'accordo sulle attività finanziarie nette e del programma per il mercato dei titoli finanziari, possono essere concordate due volte all'anno in sede di Eurogruppo sulla base di una relazione positiva nel quadro della sorveglianza rafforzata sul rispetto da parte della Grecia degli impegni politici post-programma. Le prime quattro tranche di misure relative al debito in funzione delle politiche sono state attivate successivamente all'accordo raggiunto in seno all'Eurogruppo rispettivamente nell'aprile 2019, nel dicembre 2019, nel giugno 2020 e nel novembre 2020.
- (3) In sede di Eurogruppo la Grecia ha assunto l'impegno di proseguire e completare tutte le principali riforme adottate nell'ambito del programma di sostegno alla stabilità del meccanismo europeo di stabilità (di seguito «il programma») e di salvaguardare gli obiettivi delle importanti riforme adottate nel quadro di questo programma e di quelli precedenti. La Grecia si è inoltre impegnata a realizzare azioni specifiche nel settore delle politiche di bilancio, ivi comprese quelle strutturali, della previdenza sociale, della stabilità finanziaria, dei mercati del lavoro e del prodotto, delle privatizzazioni e della pubblica amministrazione. Queste azioni specifiche, che sono illustrate in un allegato della dichiarazione dell'Eurogruppo del 22 giugno 2018, contribuiranno a risolvere gli squilibri macroeconomici eccessivi della Grecia e le cause, effettive o potenziali, di difficoltà economiche.

⁽¹⁾ GU L 140 del 27.5.2013, pag. 1.

⁽²⁾ Decisione di esecuzione (UE) 2018/1192 della Commissione, dell'11 luglio 2018, sull'attivazione della sorveglianza rafforzata per la Grecia (GU L 211 del 22.8.2018, pag. 1).

⁽³⁾ Decisione di esecuzione (UE) 2019/338 della Commissione (GU L 60 del 28.2.2019, pag. 17); decisione di esecuzione (UE) 2019/1287 della Commissione, GU L 202 del 31.7.2019, pag. 110; decisione di esecuzione (UE) 2020/280 della Commissione, GU L 59 del 28.2.2020, pag. 9; decisione di esecuzione (UE) 2020/5086 della Commissione, GU L 248 del 31.7.2020, pag. 20.

- (4) Il 26 febbraio 2020 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese 2020 relativa alla Grecia ⁽⁴⁾, nella quale ha concluso che la Grecia presenta squilibri macroeconomici eccessivi ⁽⁵⁾. Benché i progressi siano evidenti in una serie di settori, permangono vulnerabilità significative ed aspetti problematici ereditati dal passato che riguardano l'elevato debito pubblico, i livelli elevati di crediti deteriorati presenti nei bilanci degli enti creditizi e il settore esterno, in un contesto di potenziale di crescita ancora debole e di tasso di disoccupazione elevato. Tali conclusioni sono state ulteriormente confermate dalla relazione sul meccanismo di allerta adottata dalla Commissione il 18 novembre 2020 sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽⁶⁾, elaborata nel contesto della crisi provocata dalla pandemia di COVID-19, in cui la Grecia è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito nel corso del 2021. In particolare, la relazione sul meccanismo di allerta prevede che il debito pubblico, sebbene sia diminuito nel 2019, aumenterà nel 2020 per attestarsi a oltre il 200 % del prodotto interno lordo, in conseguenza della contrazione economica e del costo delle misure necessarie per attenuare l'impatto della pandemia. Il settore finanziario greco continua a essere messo a dura prova dalla combinazione di una bassa redditività, coefficienti di capitale inferiori alla media e uno stock elevato di crediti deteriorati. La posizione patrimoniale netta sull'estero rimane fortemente negativa, anche se comprende l'ingente debito pubblico estero a condizioni estremamente agevolate, e se ne prevede un ulteriore deterioramento a causa dei minori afflussi provenienti dal turismo. La disoccupazione rimane molto elevata e la tendenza al ribasso, comunque lenta, si è temporaneamente interrotta a causa della crisi.
- (5) Da quando è scoppiata la pandemia, l'UE e i suoi Stati membri hanno adottato misure senza precedenti per proteggere le vite umane e i mezzi di sussistenza. In risposta alla pandemia di COVID-19, e nel quadro di un approccio coordinato a livello dell'Unione, la Grecia ha continuato ad adottare misure per aumentare la capacità del suo sistema sanitario ed ha adottato ulteriori misure di bilancio e di liquidità per aiutare le persone e le imprese colpite in modo particolarmente severo. L'UE ha sostenuto gli sforzi profusi a livello nazionale per fronteggiare la crisi sanitaria e attenuarne le ripercussioni sull'economia, liberando disponibilità di bilancio per la lotta contro il virus, attivando la clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, avvalendosi pienamente della flessibilità prevista dalle norme sugli aiuti di Stato e creando un nuovo strumento per aiutare le persone a conservare il posto di lavoro - lo strumento di sostegno per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza («SURE»). Insieme alle misure adottate dalla Banca centrale europea, dal meccanismo europeo di stabilità e dalla Banca europea per gli investimenti, la risposta dell'UE garantisce 750 miliardi di EUR dallo strumento Next Generation EU da erogare soprattutto mediante il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Il dispositivo, che garantirà un sostegno significativo all'attuazione delle riforme e degli investimenti volti a rafforzare le economie degli Stati membri, rappresenta un'opportunità per l'economia greca di riprendersi dall'attuale crisi e di affrontare i suoi problemi persistenti. Inoltre, nell'ambito del quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, finanziamenti dell'UE per un importo superiore a 1 000 miliardi di EUR saranno destinati verso priorità nuove e rafforzate in tutti i settori di intervento dell'UE, compresa la transizione verde e digitale.
- (6) Il 18 novembre 2020 la Commissione ha pubblicato l'ottava valutazione nel quadro della sorveglianza rafforzata della Grecia ⁽⁷⁾, nella quale ha concluso che, nonostante le circostanze avverse causate dalla pandemia, la Grecia ha adottato le misure necessarie per rispettare gli impegni specifici assunti in materia di riforme. La relazione ha rilevato che negli ultimi mesi le autorità sono riuscite a riprendere il lavoro sugli impegni di riforma, dopo una battuta d'arresto nel primo semestre del 2020 a causa di eventi senza precedenti, e hanno portato a termine una serie di riforme fondamentali. Le istituzioni europee hanno accolto con favore l'impegno forte e costruttivo profuso in tutti i settori e hanno incoraggiato le autorità a mantenere lo slancio e, ove necessario, a intensificare gli sforzi per completare rapidamente l'attuazione della legislazione primaria recentemente adottata. Ciò vale in particolare per le riforme del settore finanziario, in cui un ampio corpus di norme attuative deve essere completato e adottato a breve.
- (7) Alla luce dell'esame approfondito della Commissione del 2020 e sulla base di una valutazione della Commissione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma 2020 e il programma di stabilità 2020. Il Consiglio ha tenuto conto della necessità di far fronte alla pandemia e facilitare la ripresa economica come primo passo necessario per consentire un aggiustamento degli squilibri e ha raccomandato ⁽⁸⁾ alla Grecia di adottare tutte le misure necessarie ad affrontare efficacemente la pandemia, anche rafforzando la resilienza del sistema sanitario, di istituire regimi di riduzione dell'orario lavorativo e un efficace sostegno all'attivazione per attenuare l'impatto della crisi a livello occupazionale e sociale, attuare misure volte a fornire liquidità e favorire gli investimenti pubblici e privati in una serie di settori prioritari di investimento, tra cui la transizione verde e digitale. Il Consiglio ha inoltre invitato le autorità a proseguire e completare le riforme in linea con gli impegni post-programma finalizzati a riavviare una ripresa economica sostenibile dopo l'allentamento graduale delle restrizioni imposte a seguito della pandemia di COVID-19.

⁽⁴⁾ SWD(2020) 507 final.

⁽⁵⁾ COM(2020) 150 final.

⁽⁶⁾ Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25).

⁽⁷⁾ Commissione europea: relazione sulla sorveglianza rafforzata della Grecia, maggio 2020, Institutional Paper 127, maggio 2020.

⁽⁸⁾ Raccomandazione del Consiglio, del 20 luglio 2020, sul programma nazionale di riforma 2020 della Grecia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 della Grecia (GU C 282 del 26.8.2020, pag. 46).

- (8) Dalla fine del programma del meccanismo europeo di stabilità il settore bancario greco è diventato più stabile e resiliente agli shock; tuttavia permangono rischi ereditati dal passato e vulnerabilità sottostanti significative, amplificati dagli effetti negativi della pandemia di coronavirus. Benché le banche detengano una liquidità adeguata, che si avvale delle condizioni di una politica monetaria accomodante, rimane elevato il livello dei crediti deteriorati, che nel settembre 2020 ⁽⁹⁾ si attestavano a 58,7 miliardi di euro, pari al 35,8 % delle esposizioni lorde in bilancio verso i clienti. Dopo il picco di 107,2 miliardi di EUR del marzo 2016, il calo dello stock di crediti deteriorati è proseguito nei primi nove mesi del 2020, anche se a ritmi più lenti. Tuttavia, l'ampia quota dei prestiti che beneficiano delle moratorie sul pagamento del debito è indice di un rischio significativo di aumento del fabbisogno di accantonamenti e di un deterioramento dei coefficienti di qualità delle attività una volta scadute le moratorie. Un elemento chiave della strategia delle banche per far fronte ai crediti deteriorati rimane quello di procedere con le cartolarizzazioni nell'ambito del dispositivo Hercules, la cui conclusione è prevista nel primo semestre del 2021. La posizione patrimoniale delle banche greche è in linea con gli obblighi normativi ma è soggetta a un aumento dei requisiti di vigilanza e del fabbisogno di capitali per finanziare nel medio termine il processo di riduzione dell'indebitamento dovuto ai crediti deteriorati in un contesto di bassa redditività e si prevede che sarà messa ulteriormente sotto pressione a causa degli effetti economici della pandemia. Ne consegue che le banche greche sono particolarmente esposte al rischio di un aumento potenziale dei costi di finanziamento e a un nuovo deterioramento della qualità degli attivi a causa della pandemia. Le autorità hanno attuato o esteso con successo misure per agevolare l'accesso ai finanziamenti per le imprese colpite, che integrano le iniziative adottate a livello di banche commerciali e gestori. Procedono inoltre con l'attuazione di riforme fondamentali del settore finanziario volte a migliorare gli strumenti esistenti per la risoluzione dei crediti deteriorati in seguito all'impatto negativo della pandemia di COVID-19. Tali riforme, in particolare la revisione del regime frammentato di insolvenza, di recente adozione, possono contribuire ad attenuare l'impatto a medio termine della crisi sull'indebitamento del settore privato. L'impatto di queste riforme dipenderà dalla tempestività e dall'efficacia della loro attuazione.
- (9) Nonostante i progressi compiuti negli ultimi anni in aspetti quali la riduzione dei tempi di registrazione delle imprese e il rafforzamento della tutela degli investitori di minoranza, la Grecia deve risolvere significativi problemi per quanto riguarda il contesto imprenditoriale e il sistema giudiziario, come risulta dagli scarsi risultati ottenuti in diversi settori (ad esempio l'esecuzione dei contratti, la registrazione degli immobili, la risoluzione delle insolvenze, ecc.). Le autorità continuano a lavorare per migliorare le condizioni del contesto normativo e stimolare la competitività, nonostante le difficoltà dovute alla pandemia di COVID-19 in corso. I costanti progressi nell'attuazione delle riforme della giustizia, comprese le azioni a sostegno della mediazione, e le recenti misure adottate per riformare i mercati dei prodotti e migliorare la vigilanza del mercato, possono contribuire alle prospettive di ripresa della Grecia, ma sono necessari ulteriori interventi per migliorare il contesto imprenditoriale. Le autorità stanno inoltre portando avanti riforme fondamentali per migliorare l'efficienza digitale della Grecia, che è tuttora tra le più basse dell'UE. In più la Grecia è impegnata ad attuare una significativa riforma degli appalti pubblici entro l'inizio del 2021, mentre prosegue l'avvio di azioni complementari volte ad alleggerire ulteriormente gli oneri amministrativi per le imprese e i cittadini.
- (10) Dopo essere stata esclusa dai mercati finanziari nel 2010, dal luglio 2017 la Grecia può nuovamente contrarre prestiti su tali mercati attraverso l'emissione di titoli di Stato. I rendimenti dei titoli di Stato greci hanno cominciato a registrare una leggera flessione dopo il positivo completamento del programma del MES nel 2018, per poi ridursi in modo significativo nel 2019. Dall'inizio della pandemia la Grecia è riuscita a emettere sia buoni del tesoro sia obbligazioni a lungo termine, dimostrando di avere accesso con continuità al finanziamento sui mercati. Le attuali condizioni di finanziamento favorevoli sono sostenute da misure di liquidità concordate a livello europeo, tra le quali il programma di acquisto per l'emergenza pandemica della Banca centrale europea. Sulla base dell'analisi della sostenibilità del debito presentata nella 8ª relazione sulla sorveglianza rafforzata, si prevede che nel medio termine il fabbisogno di finanziamento lordo delle amministrazioni pubbliche si attesterà a circa il 15 % del PIL.
- (11) Per questi motivi, la Commissione conclude che le condizioni che hanno motivato l'attivazione della sorveglianza rafforzata a norma dell'articolo 2 del regolamento (UE) n. 472/2013 sono tuttora presenti. In particolare, la Grecia continua ad essere esposta a rischi per la sua stabilità finanziaria che, se si dovessero concretizzare, potrebbero avere ripercussioni negative sugli altri Stati membri della zona euro. In caso di ricadute negative, queste potrebbero manifestarsi indirettamente, incidendo sulla fiducia degli investitori e, di conseguenza, sui costi di rifinanziamento delle banche e degli emittenti sovrani in altri Stati membri della zona euro.

⁽⁹⁾ Fonte: Banca centrale greca, misurato a livello individuale.

- (12) Pertanto, nel medio termine la Grecia deve continuare ad adottare misure per affrontare le cause, effettive o potenziali, delle difficoltà e attuare riforme strutturali a sostegno di una ripresa economica solida e sostenibile, al fine di alleviare gli effetti di diversi fattori ereditati dal passato. Tra questi si possono annoverare il grave e prolungato rallentamento dell'economia durante la crisi; l'entità dell'onere del debito della Grecia; le debolezze del suo settore finanziario; il permanere di legami relativamente forti tra il settore finanziario e le finanze pubbliche greche, anche sotto forma di proprietà statale; il rischio che gravi tensioni nell'uno o nell'altro settore si propaghino ad altri Stati membri, nonché l'esposizione degli Stati membri della zona euro al debito sovrano greco.
- (13) Al fine di affrontare i rischi residui e monitorare il rispetto degli impegni assunti per farvi fronte, appare necessario e opportuno prorogare la sorveglianza rafforzata della Grecia a norma dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 472/2013.
- (14) Alla Grecia è stata data la possibilità di esprimere il proprio parere in merito alla valutazione della Commissione con lettera inviata il 14 gennaio 2021. Nella risposta del 27 gennaio 2021 la Grecia ha sostanzialmente condiviso la valutazione della Commissione in merito ai problemi economici che il paese si trova ad affrontare, valutazione che costituisce la base per la proroga della sorveglianza rafforzata.
- (15) La Grecia continuerà a beneficiare di assistenza tecnica nell'ambito del nuovo strumento di sostegno tecnico, che in particolare sosterrà gli Stati membri nella preparazione e attuazione dei relativi piani per la ripresa e la resilienza.
- (16) Nell'attuazione della sorveglianza rafforzata, la Commissione intende collaborare strettamente con il meccanismo europeo di stabilità, nel quadro del sistema di allarme rapido,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La sorveglianza rafforzata della Grecia a norma dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 472/2013, attivata con la decisione di esecuzione (UE) 2018/1192, è prorogata per un ulteriore periodo di sei mesi a decorrere dal 21 febbraio 2021.

Articolo 2

La Repubblica ellenica è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 17 febbraio 2021

Per la Commissione
Paolo GENTILONI
Membro della Commissione
