

DECISIONI

DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 2022/216 DELLA COMMISSIONE

del 15 febbraio 2022

sulla proroga della sorveglianza rafforzata della Grecia

[notificata con il numero C(2022) 865]

(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 sei volte ⁽³⁾, ogni volta per un ulteriore periodo di sei mesi, l'ultimo dei quali con decorrenza dal 21 agosto 2021.
- (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 240 875 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 se la sorveglianza rafforzata conferma che la Grecia ha rispettato gli impegni politici post-programma. Le prime sei tranches 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, nel novembre 2020, nel giugno 2021 e nel dicembre 2021.
- (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. Questi impegni, che costituiscono la base per l'attivazione di ulteriori misure di alleggerimento del debito, sono stati stabiliti fino alla metà del 2022; pertanto la Grecia è entrata nell'ultimo anno di questo accordo. Le autorità hanno espresso l'intenzione di concentrare i loro sforzi sulla realizzazione degli impegni residui entro la metà del 2022. Le decisioni sull'attivazione delle restanti misure di alleggerimento del debito e sulla fine della sorveglianza rafforzata dovranno tenere conto dei progressi compiuti per il completamento degli impegni e del più ampio contesto di politica economica.

⁽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); decisione di esecuzione (UE) 2021/271 della Commissione (GU L 61 del 22.2.2021, pag. 3); decisione di esecuzione (UE) 2021/1279 della Commissione (GU L 280 del 3.8.2021, pag. 2).

- (4) Il 2 giugno 2021 la Commissione ha pubblicato l'esame approfondito 2021 relativo alla Grecia ⁽⁴⁾, nel quale ha concluso che la Grecia continua a presentare squilibri macroeconomici eccessivi. Tali squilibri riguardavano l'elevato debito pubblico, l'elevata percentuale di crediti deteriorati e un riequilibrio esterno incompleto, in un contesto di disoccupazione ancora elevata, sebbene in calo, e di crescita potenziale bassa. A seguito dell'analisi svolta nella relazione 2022 sul meccanismo di allerta ⁽⁵⁾ la Grecia è stata individuata come uno degli Stati membri in cui la persistenza dei rischi macroeconomici e i progressi compiuti nella correzione degli squilibri eccessivi formeranno l'oggetto di un'ulteriore valutazione nel quadro dell'esame approfondito della primavera 2022. Questa analisi ha tenuto conto, tra l'altro, della serie di considerazioni riportate di seguito. In primo luogo, il rapporto debito pubblico/PIL è aumentato di 26 punti percentuali nel 2020 e ha raggiunto il 206,3 % del PIL, riflettendo la gravità della recessione e l'impatto delle misure volte a limitare il costo economico e sociale della crisi COVID-19. Il debito pubblico della Grecia è senza dubbio elevato, ma è stato in gran parte contratto a tassi agevolati presso creditori ufficiali, una circostanza che, unitamente a un'importante riserva di liquidità, protegge la Grecia dalle fluttuazioni a breve termine. Secondo le previsioni, il rapporto debito/PIL comincerà a diminuire a partire dal 2021. In secondo luogo, la redditività del settore bancario è diventata negativa nel 2020 e il coefficiente di capitale primario di classe 1 è uno dei più bassi dell'UE, in parte in ragione del risanamento in corso dei bilanci delle banche. Pur rimanendo elevata, al 15 % nel settembre 2021 ⁽⁶⁾, la percentuale di crediti deteriorati è diminuita notevolmente nel 2020 e ha continuato a calare nel 2021. In terzo luogo, la sostenibilità esterna nel 2020 è peggiorata considerato che la posizione patrimoniale netta sull'estero negativa (in rapporto al PIL) è diminuita ulteriormente a causa della contrazione del PIL e del marcato peggioramento del disavanzo delle partite correnti al - 6,6 % del PIL. Tuttavia, con la ripresa del turismo, secondo le previsioni il disavanzo delle partite correnti diminuirà nel 2021 e nel 2022. Infine, il tasso di disoccupazione ha continuato a diminuire anche durante la pandemia, principalmente in ragione delle misure di sostegno pubblico. Secondo i dati più recenti relativi al terzo trimestre del 2021, il tasso di disoccupazione della Grecia si attesta al 13,0 %, ossia a tre punti percentuali in meno rispetto allo stesso trimestre del 2020. Il governo ha continuato ad adottare misure pertinenti per affrontare lo squilibrio eccessivo malgrado la pandemia tuttora in corso. In prospettiva il piano per la ripresa e la resilienza della Grecia rappresenta un'opportunità per affrontare le necessità di investimenti e riforme.
- (5) Il 24 novembre 2021 la Commissione ha pubblicato la dodicesima valutazione nel quadro della sorveglianza rafforzata della Grecia ⁽⁷⁾, nella quale conclude che la Grecia ha compiuto ulteriori progressi nel rispetto dei propri impegni specifici, nonostante i ritardi riscontrati in alcuni settori, in parte legati alle difficili circostanze causate dalla pandemia o dagli incendi catastrofici dell'agosto 2021. Le autorità hanno rispettato impegni specifici nel settore dell'energia e della gestione delle finanze pubbliche, compiendo passi importanti e apprezzabili verso il completamento della maggior parte degli impegni specifici entro aprile 2022.
- (6) Il 23 dicembre 2021 l'UE ha istituito uno strumento per la ripresa, che fornisce 750 miliardi di EUR per far fronte alle conseguenze economiche negative della crisi COVID-19 e promuovere la ripresa. Lo strumento sarà attuato in particolare attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza («il dispositivo») da 672,5 miliardi di EUR. Il semestre europeo per il coordinamento delle politiche 2020-2021 è stato temporaneamente adattato per consentire l'avvio del dispositivo. Attraverso il dispositivo, la Grecia ha diritto a ricevere fino a 17,8 miliardi di EUR in sovvenzioni e fino a 12,7 miliardi di EUR in prestiti nel periodo 2021-2026.
- (7) Il piano per la ripresa e la resilienza della Grecia («il piano») è stato approvato dal Consiglio il 13 luglio 2021 ⁽⁸⁾. Il Consiglio ha ritenuto in particolare che il piano contribuisca ad affrontare efficacemente un sottoinsieme significativo di sfide economiche e sociali individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese, compresi i relativi aspetti di bilancio, e nelle raccomandazioni formulate ai sensi della procedura per gli squilibri macroeconomici. Le riforme incluse nel piano per la ripresa e la resilienza della Grecia si basano sull'enorme sforzo di riforma intrapreso nell'ambito dei programmi di aggiustamento economico e sono complementari alle riforme monitorate nell'ambito della sorveglianza rafforzata. Il 29 dicembre 2021 la Grecia ha presentato la prima richiesta di pagamento nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza.
- (8) Il 24 novembre 2021 la Commissione ha esaminato il documento programmatico di bilancio 2022 della Grecia, tenendo conto del mantenimento della clausola di salvaguardia generale e concentrandosi sulla coerenza con le raccomandazioni del Consiglio del 18 giugno 2021. Secondo la valutazione della Commissione ⁽⁹⁾, l'orientamento di bilancio della Grecia nel 2022 sarà di sostegno. Come raccomandato dal Consiglio, la Grecia prevede di

⁽⁴⁾ Comunicazione della Commissione «Coordinamento delle politiche economiche nel 2021: superare la COVID-19, sostenere la ripresa e modernizzare la nostra economia», COM(2021) 500. Esame approfondito per la Grecia, SWD(2021) 403.

⁽⁵⁾ Relazione 2022 sul meccanismo di allerta, COM(2021) 741.

⁽⁶⁾ Fonte: Banca centrale greca, misurata a livello individuale.

⁽⁷⁾ Commissione europea: Relazione sulla sorveglianza rafforzata — Grecia, giugno 2021, COM(2021) 916.

⁽⁸⁾ Decisione di esecuzione del Consiglio, del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Grecia.

⁽⁹⁾ Parere della Commissione sul documento programmatico di bilancio della Grecia, C(2021) 9503.

continuare a sostenere la ripresa avvalendosi del dispositivo per la ripresa e la resilienza per finanziare ulteriori investimenti. Come raccomandato dal Consiglio, la Grecia intende inoltre preservare gli investimenti finanziati a livello nazionale. La Commissione rileva che, dato il livello del debito pubblico della Grecia e le grandi sfide in materia di sostenibilità a medio termine precedenti l'insorgere della pandemia di COVID-19, nell'adottare misure di sostegno al bilancio è importante perseguire una politica di bilancio prudente al fine di garantire finanze pubbliche sostenibili nel medio periodo. La Commissione ha inoltre ricordato l'importanza della composizione delle finanze pubbliche e della qualità delle misure di bilancio.

- (9) Dall'inizio della pandemia, la Grecia ha mantenuto la sua presenza sui mercati obbligazionari ed è andata oltre il suo piano di finanziamento nel 2021, raccogliendo 14 miliardi di EUR sul mercato aperto. Nonostante la pandemia, il rating del credito sovrano della Grecia ha continuato a migliorare nel 2021, avvicinandosi ulteriormente al livello «investment grade». 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. In base all'analisi della sostenibilità del debito presentata nella dodicesima relazione sulla sorveglianza rafforzata, il fabbisogno di finanziamento lordo delle amministrazioni pubbliche dovrebbe rimanere importante nel breve periodo, principalmente a causa dell'elevato disavanzo primario previsto per il 2021 e il 2022 e della registrazione dei flussi finanziari nel quadro dello strumento di prestito presentato nel piano per la ripresa e la resilienza, sebbene si preveda che quest'ultimo ulteriore fabbisogno di finanziamento sarà coperto dall'erogazione del prestito del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Negli anni successivi si prevede che il fabbisogno di finanziamento sarà moderato e rimarrà al di sotto del 15 % del PIL fino al 2030. La Grecia continua a mantenere un'elevata riserva di liquidità, che la protegge dalle fluttuazioni a breve termine.
- (10) 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. L'aumento dei depositi è proseguito a ritmo costante e le banche mantengono una liquidità adeguata che si avvale delle condizioni di una politica monetaria accomodante. La percentuale di crediti deteriorati nel settore bancario ha registrato un forte calo e si è attestata al 15 % nel settembre 2021 rispetto al 40,6 % del dicembre 2019 ⁽¹⁰⁾, principalmente grazie a una serie di cartolarizzazioni sostenute dal dispositivo di protezione degli attivi «Hercules». Si prevede che ulteriori operazioni programmate nell'ambito del dispositivo continueranno a sostenere gli sforzi delle banche greche per ricondurre i crediti deteriorati a percentuali a una sola cifra nel 2022, che tuttavia rimarrebbero ancora al di sopra della media dell'UE. Il rischio che la scadenza delle misure per le moratorie sul debito abbia un forte impatto negativo sulla qualità delle attività non si è finora materializzato. Persistono tuttavia rischi di risultati peggiori del previsto, che potrebbero concretizzarsi nel 2022 a seguito della revoca dei restanti programmi di sostegno statale. La capacità di rimborsare i debiti delle famiglie e delle società non finanziarie rimane bassa, mentre lo scarso sviluppo del mercato dei capitali limita l'accesso delle imprese alle fonti di finanziamento alternative al debito. Le cartolarizzazioni dei crediti deteriorati comportano un aumento del fabbisogno di accantonamenti, che pesa sulla redditività delle banche e sulle loro posizioni patrimoniali a breve termine, ma che consentirà alle banche di ridurre il costo del rischio in futuro e di liberare spazio nei loro bilanci per nuovi prestiti. Il legame tra banche ed emittente sovrano è diventato più forte durante la crisi pandemica e la qualità complessiva del capitale delle banche rimane bassa, ma nel 2021 sono state intraprese con successo azioni di rafforzamento del capitale. Le autorità mantengono l'impegno preso rispetto alle pertinenti riforme del settore finanziario, come quelle riguardanti l'efficace funzionamento del nuovo quadro in materia di insolvenza, entrato in vigore nel giugno 2021 e ora sostenuto da adeguate infrastrutture elettroniche. Secondo le previsioni, la recente adozione di un'ampia revisione del codice di procedura civile aumenterà inoltre l'efficienza dei procedimenti esecutivi, compreso lo svolgimento delle aste elettroniche, mentre sono in corso lavori per migliorare il funzionamento della piattaforma per le aste elettroniche e completare lo smaltimento dell'arretrato dei casi di insolvenza delle famiglie e delle garanzie statali attivate. L'impatto di tali riforme dipenderà dalla tempestività e dall'efficacia della loro attuazione, ma è positivo il fatto che il processo di riscossione del debito sia ripartito dopo la sospensione dei procedimenti giudiziari dovuta alla pandemia.
- (11) Inoltre, nonostante i ritardi registrati in alcuni settori, dovuti in parte alle difficili circostanze create dall'attuale pandemia e più di recente dagli incendi boschivi dell'estate 2021, le autorità hanno adottato una serie di altre riforme chiave nell'ambito della sorveglianza rafforzata che sono pertinenti per affrontare le cause profonde delle difficoltà economiche della Grecia. In particolare, le autorità hanno adottato una riforma salariale per l'autorità responsabile delle entrate pubbliche, che le ha consentito di attrarre e trattenere personale qualificato, e alcune riforme della gestione delle finanze pubbliche che migliorano i sistemi di contabilità e di controllo della liquidità. Le autorità hanno di nuovo aumentato notevolmente la quota di appalti centralizzati per gli acquisti nel settore della sanità e continuano a recuperare le spese superiori ai massimali di spesa previsti per legge presso gli erogatori di assistenza sanitaria. Hanno inoltre completato la messa in atto del sistema di reddito sociale di solidarietà e avviato un riesame del sistema di sovvenzioni per i trasporti pubblici locali. Si prevede che tali misure aumenteranno l'efficienza della spesa pubblica e della riscossione delle entrate, contribuendo così in futuro alla riduzione dell'elevato rapporto debito/PIL. Secondo le proiezioni, il mercato del lavoro beneficerà delle azioni intraprese per contrastare il lavoro sommerso e di un'attuazione ordinata degli adeguamenti del salario minimo. Il governo ha

⁽¹⁰⁾ Fonte: Banca centrale greca, misurata a livello individuale.

inoltre completato una riforma del settore energetico e ha adottato una legislazione in materia di autorizzazione degli investimenti al fine di semplificare le procedure pertinenti. Le autorità hanno altresì introdotto criteri ambientali armonizzati con la legislazione dell'UE per valutare le attività economiche e hanno aumentato la trasparenza del quadro delle ispezioni per la supervisione delle attività economiche e dei mercati dei prodotti. Secondo le proiezioni, tutte queste misure alleggeriranno sensibilmente l'onere gravante sul settore industriale, sosterranno gli investimenti privati e le esportazioni oltre che la crescita della produttività in futuro. Le autorità hanno inoltre portato a termine con successo una serie di importanti operazioni di privatizzazione e continuano a migliorare costantemente la governance delle imprese statali. Si prevede che l'efficienza del settore pubblico sarà ulteriormente rafforzata da alcune riforme che accrescono l'indipendenza e le responsabilità degli alti dirigenti della pubblica amministrazione e dall'esercizio continuo di valutazione delle prestazioni dei dipendenti pubblici. Restano ancora in sospeso diversi impegni specifici e le autorità continuano a compiere progressi verso il completamento della loro attuazione ⁽¹⁾. Le riforme intraprese nell'ambito della sorveglianza rafforzata sono state integrate da riforme strutturali più ampie, in particolare per quanto riguarda il quadro degli appalti pubblici, l'accesso ai servizi pubblici digitali, l'istruzione, la gestione degli investimenti pubblici o le riforme volte a migliorare il coordinamento a livello dell'amministrazione centrale.

- (12) 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 notevolmente migliorate, ma sono tuttora presenti. In particolare, la stabilità finanziaria della Grecia è stata rafforzata, ma permangono rischi di risultati peggiori del previsto. Allo stesso tempo i rischi di effetti di ricaduta su altri Stati membri della zona euro sono decisamente diminuiti.
- (13) La Grecia deve pertanto completare l'attuazione delle misure indicate in allegato alla dichiarazione dell'Eurogruppo del 22 giugno 2018 per affrontare le cause, effettive o potenziali, di difficoltà e sostenere una ripresa economica solida e sostenibile.
- (14) 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.
- (15) Alla Grecia è stata data la possibilità di esprimere il proprio parere in merito alla valutazione della Commissione con lettera inviata il 21 dicembre 2021. Nella risposta del 10 gennaio 2022 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.
- (16) La Grecia continuerà a beneficiare di assistenza tecnica nell'ambito dello strumento di sostegno tecnico, che in particolare sosterrà gli Stati membri nella preparazione e attuazione dei relativi piani per la ripresa e la resilienza.
- (17) 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 2022.

Articolo 2

La Repubblica ellenica è destinataria della presente decisione.

⁽¹⁾ Cfr. ad esempio Commissione europea: Relazione sulla sorveglianza rafforzata — Grecia, novembre 2021, COM(2021) 916, la decisione di esecuzione del Consiglio, del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Grecia e la relativa valutazione della Commissione, SWD(2021) 155.

Fatto a Bruxelles, il 15 febbraio 2022

Per la Commissione
Paolo GENTILONI
Membro della Commissione
