



Bruxelles, 21.11.2018
COM(2018) 808 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Sorveglianza rafforzata — Grecia, novembre 2018

{SWD(2018) 508 final}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Sorveglianza rafforzata — Grecia, novembre 2018

Contesto

La Grecia ha completato con successo il programma di sostegno alla stabilità del meccanismo europeo di stabilità (MES) il 20 agosto 2018. Successivamente alla conclusione del programma, la Grecia è stata integrata nel normale quadro di sorveglianza economica degli Stati membri della zona euro nell'ambito del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche. Per rispondere alle esigenze e alle sfide specifiche del paese, la Commissione ha attivato una sorveglianza rafforzata per la Grecia a norma del regolamento (UE) n. 472/2013¹, con effetto a decorrere dal 21 agosto 2018². Questa riconosce che nel medio termine la Grecia deve continuare ad adottare misure per affrontare le cause, effettive o potenziali, delle difficoltà economiche e finanziarie, attuando al contempo riforme strutturali volte a sostenere una crescita economica solida e sostenibile.

Il 22 giugno 2018, in sede di Eurogruppo, la Grecia ha affermato il proprio impegno generale a proseguire e completare le riforme adottate nell'ambito del programma del MES e a garantire la salvaguardia degli obiettivi delle importanti riforme adottate nell'ambito dei programmi di assistenza finanziaria. Le autorità hanno inoltre sviluppato una strategia per la crescita e un piano per monitorarne l'attuazione.

La Commissione pubblicherà le relazioni sulla sorveglianza rafforzata su base trimestrale, secondo un calendario allineato con le tappe fondamentali del semestre europeo. Nel contesto della sorveglianza rafforzata, la Commissione, di concerto con la BCE³ e, se del caso, con l'FMI, effettua missioni di verifica periodiche per verificare i progressi realizzati. Il MES partecipa nel contesto del suo sistema di allarme rapido e in linea con il memorandum d'intesa del 27 aprile 2018 sulle relazioni di lavoro tra la Commissione e il MES. In vista della presente relazione, si è svolta una missione congiunta ad Atene dal 10 al 14 settembre 2018.

Questa prima relazione sulla sorveglianza rafforzata è pubblicata insieme al pacchetto d'autunno 2018 del semestre, che include una valutazione del documento programmatico di bilancio 2019 inviato dalle autorità greche alla Commissione il 15 ottobre 2018. Successivamente alla presentazione del documento programmatico di bilancio, è stato finalizzato un pacchetto di misure discrezionali da inserire nel bilancio 2019, che soddisfa l'obiettivo concordato di un avanzo primario del 3,5 % del PIL. La Commissione ritiene che il pacchetto finale costituisca un approccio equilibrato per conseguire gli obiettivi economici e di bilancio concordati in maniera tale da favorire anche l'inclusione sociale.

¹ 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, 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 Il personale della BCE ha partecipato alla missione di verifica in conformità con le sue competenze ed ha quindi fornito consulenza in materia di politiche per il settore finanziario e di tematiche macro-critiche, quali gli obiettivi di bilancio nominali e le esigenze in termini di sostenibilità e di finanziamenti.

La sorveglianza rafforzata fornisce un quadro esaustivo per monitorare gli sviluppi economici e il perseguimento delle politiche necessarie a garantire una ripresa economica sostenibile.

Comprende la valutazione delle condizioni economiche e finanziarie della Grecia e la valutazione dell'attuazione degli impegni di riforma generali e specifici assunti dalla Grecia nei confronti dei suoi partner europei⁴. Gli impegni specifici relativi al completamento delle principali riforme strutturali avviate nell'ambito del programma, che prevedono scadenze concordate fino alla metà del 2022, riguardano sei settori chiave: i) le politiche di bilancio e le politiche di bilancio strutturali, ii) la previdenza sociale, iii) la stabilità finanziaria, iv) i mercati del lavoro e del prodotto, v) le privatizzazioni e vi) la modernizzazione della pubblica amministrazione. Infine, la presente relazione sulla sorveglianza rafforzata comprende un aggiornamento sulle condizioni di finanziamento del debito sovrano e un aggiornamento tecnico dell'analisi della sostenibilità del debito.

Il 22 giugno 2018 l'Eurogruppo ha convenuto che il pacchetto di misure di riduzione del debito per la Grecia comprendesse incentivi volti a garantire un'attuazione forte e continua delle misure di riforma concordate nel programma.

Per questo alcune delle misure concordate per il debito saranno messe a disposizione della Grecia su base semestrale fino a metà del 2022, a condizione che siano rispettati gli impegni per quanto concerne la continuità e il completamento delle riforme e sulla base di relazioni positive nel quadro della sorveglianza rafforzata. Queste misure comprendono: i) la restituzione di importi equivalenti ai proventi derivanti dai titoli di Stato greci detenuti dalle banche centrali nel quadro del programma per i mercati dei titoli e dell'accordo relativo agli utili netti su attività finanziarie, e ii) la rinuncia al margine crescente di tasso d'interesse per parte dei prestiti erogati dal fondo europeo di stabilità finanziaria. Le due misure ammontano rispettivamente a 1,3 e 0,2 miliardi di euro all'anno.

Crescita costante, ma con rischi e sfide

La Grecia sta attraversando un periodo di crescita costante. Il PIL reale dovrebbe crescere del 2 % nel 2018, per arrivare al 2,2 % del PIL nel 2019 e al 2,3 % nel 2020.⁵ Secondo le previsioni, il bilancio 2019, che comprende misure discrezionali per raggiungere un avanzo primario del 3,5 % del PIL in linea con gli obiettivi concordati, sosterrà la crescita nel 2019. Nei prossimi anni la domanda interna, e in particolare gli investimenti privati, dovrebbero diventare il motore della crescita, con un forte incremento delle esportazioni che dovrebbe essere compensato dall'aumento delle importazioni sulla scia di una forte crescita degli investimenti. La ripresa del mercato del lavoro dovrebbe continuare, in linea con il recupero dell'attività economica sostenuta dalle riforme adottate nell'ambito del programma. Il tasso di disoccupazione è sceso al 18,9 % nell'agosto 2018, in calo rispetto al 20,8 % dell'anno precedente e al 24,5 % nell'agosto 2015, quando è stato avviato il programma del MES. Nonostante questa tendenza positiva, il tasso di disoccupazione è ancora molto elevato, in particolare tra i giovani, e raggiunge il 38 % tra coloro che hanno meno di 25 anni, con quasi tre disoccupati su quattro che sono disoccupati di lungo periodo. La piena realizzazione delle riforme in materia di

⁴ https://www.consilium.europa.eu/media/35749/z-councils-council-configurations-ecofin-eurogroup-2018-180621-specific-commitments-to-ensure-the-continuity-and-completion-of-reforms-adopted-under-the-esm-programme_2.pdf

⁵ Le previsioni di crescita riflettono un pacchetto di misure di bilancio che dovrebbe far registrare un avanzo primario del 3,5 % del PIL nel 2019. Tali previsioni differiscono da quelle della Commissione dell'autunno 2018 che si basavano sull'ipotesi di politiche invariate, poiché alla data limite per queste ultime il pacchetto definitivo non era ancora stato finalizzato. Le previsioni per il 2020 continuano a basarsi sul conseguimento dell'obiettivo di bilancio.

previdenza sociale volte a migliorare l'efficienza, l'efficacia e l'adeguatezza del sistema di previdenza sociale greco potrebbe sostenere un miglioramento della situazione sociale nei prossimi anni. L'evoluzione salariale è stata moderata e per il futuro sarà fondamentale che le parti sociali e le autorità greche tengano l'evoluzione salariale allineata all'aumento della produttività, al fine di salvaguardare l'incremento della competitività dei salari e la creazione di posti di lavoro positiva ottenuti nell'ambito del programma.

Nonostante alcuni segnali positivi, le condizioni di finanziamento rimangono difficili e potrebbero ostacolare la ripresa. Successivamente all'uscita positiva della Grecia dal programma del MES, alla creazione di una riserva di liquidità molto consistente e all'adozione di un ampio pacchetto di misure volte a garantire la sostenibilità del debito pubblico, i rating del debito sovrano della Grecia sono migliorati. Tuttavia, gli spread del debito sovrano sono rimasti elevati a fronte di un contesto esterno difficile e delle vulnerabilità interne. Tale contesto presenta sfide particolari per il settore privato. Nel complesso, l'equilibrio dei rischi macroeconomici è rivisto al ribasso, in relazione a potenziali slittamenti nelle politiche interne, alla debole capacità di intermediazione del settore bancario e agli sviluppi esterni negativi, tra cui un marcato rallentamento del commercio mondiale.

La crisi decennale della Grecia ha lasciato numerosi strascichi non solo in termini di disoccupazione, ma anche per quanto concerne il debito pubblico e privato e le esposizioni deteriorate. La risoluzione dei problemi legati al bilancio o allo stock richiede ancora anni di crescita sostenuta e la prosecuzione dell'attuazione delle riforme strutturali per ridurre l'eccesso, e nel corso di questo periodo la Grecia potrebbe rimanere esposta agli shock economici.

Una questione fondamentale per garantire il conseguimento di una crescita sostenibile che richiede un'attenzione particolare è l'erosione dello stock di capitale. Gli investimenti fissi annuali della Grecia sono diminuiti del 65 % tra il picco del 2007 e il minimo del 2017. Il divario nei flussi di investimenti può essere corretto nel giro di pochi anni, e a tal fine saranno fondamentali gli sforzi per migliorare il contesto imprenditoriale, in particolare per quanto riguarda il sistema giudiziario e la registrazione delle proprietà.

[Un bilancio 2019 in linea con l'obiettivo di avanzo primario del 3,5 % del PIL](#)

Dopo le discussioni che hanno fatto seguito alla presentazione del documento programmatico di bilancio alla Commissione, le autorità greche hanno definito un pacchetto di misure discrezionali da inserire nel bilancio 2019: la Commissione prevede che il bilancio 2019 raggiungerà l'obiettivo di avanzo primario del 3,5 % del PIL. Come indicato nel parere della Commissione sul documento programmatico di bilancio⁶, il pacchetto rispetta i requisiti del quadro di bilancio dell'Unione in quanto garantisce nel 2019 il raggiungimento di un avanzo primario del 3,5 % del PIL e di un saldo delle amministrazioni pubbliche pari allo 0,2 % del PIL.

Il pacchetto di misure discrezionali si differenzia dal pacchetto di misure relativo ai tagli alle pensioni neutro dal punto di vista del bilancio, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2019 ed era stato approvato a metà del 2017. Le autorità greche prevedono di applicare il congelamento delle pensioni fino al 2022, ma non procederanno ai tagli alle pensioni associati all'immediata ricalibrazione

⁶ Parere della Commissione sul documento programmatico di bilancio della Grecia, C(2018) 8016 del 21 novembre 2018.

delle cosiddette differenze personali negative. Inoltre, le autorità intendono rafforzare il sistema previdenziale attraverso il lancio di un nuovo sussidio per gli alloggi pari a 400 milioni di EUR nel 2019. Prevedono altresì di ridurre i contributi previdenziali per determinate categorie di lavoratori autonomi, di sovvenzionare i contributi previdenziali dei datori di lavoro per le persone di età inferiore a 24 anni, di tagliare l'imposta sui beni immobili (ENFIA), di abbassare il massimale di spesa del bilancio degli investimenti pubblici a livelli che le autorità considerano più realistici alla luce della persistente sottoutilizzazione degli stanziamenti e di ridurre progressivamente le imposte sul reddito delle società a partire dal 2020. Le autorità greche non hanno informato le istituzioni in merito a piani di modifica della misura preventivamente approvata concernente la riduzione del credito d'imposta prevista per il 1° gennaio 2020.

La Commissione ritiene che il pacchetto finale di misure discrezionali da inserire nel bilancio 2019 costituisca un approccio equilibrato per conseguire gli obiettivi economici e di bilancio concordati in maniera tale da favorire anche l'inclusione sociale, per diverse ragioni:

- il pacchetto di misure comporta un avanzo primario del 3,5 % del PIL in linea con gli obiettivi concordati;
- l'attuazione dei tagli alle pensioni già approvati non è necessaria né per raggiungere né per mantenere l'obiettivo di avanzo primario del 3,5 % del PIL nel medio termine. Inoltre, secondo le previsioni, con il proposto congelamento delle pensioni fino al 2022 si raggiungerebbe lo stesso livello di spesa pensionistica in percentuale del PIL a condizioni costanti rispetto al risultato che si otterrebbe con l'attuazione completa nel 2019 dei tagli alle pensioni già approvati. A condizione che le riforme attuate nel 2015 e nel 2016 continuino ad essere pienamente attuate, la spesa pensionistica dovrebbe scendere dal 17 % del PIL nel 2016 alla media della zona euro del 13 % entro il 2027;
- si stima che l'attuazione dei tagli alle pensioni già approvati ridurrebbe le principali pensioni di circa 1,4 milioni di pensionati in media del 14 %. L'analisi distributiva mostra che l'attuazione dei tagli alle pensioni già approvati comporterebbe un aumento significativo del numero di pensionati a rischio di povertà;
- il progetto di bilancio 2019 consente una parziale attuazione delle misure già approvate per aumentare la spesa per altre prestazioni sociali incentrate sui rischi di povertà tra i bambini e le famiglie in età lavorativa. Sulla base della riforma delle prestazioni familiari in atto dall'inizio del 2018, la Commissione accoglie con favore la prevista attivazione, nel 2019, di un sussidio per gli alloggi per 400 milioni di EUR: secondo le simulazioni Euromod, grazie a un'efficace focalizzazione della misura, quest'ultima dovrebbe avere un impatto significativo sulla riduzione dei rischi di povertà tra i giovani e concentrato nelle fasce a basso reddito. Nel complesso, queste misure corrispondono a una spesa supplementare dello 0,35 % del PIL per le prestazioni sociali diverse dalle pensioni, equivalente alla metà dell'aumento previsto dal pacchetto approvato nel 2017;
- il pacchetto di misure discrezionali inserito nel bilancio 2019 comprende misure che riducono le imposte sul lavoro, sulle imprese e sui beni immobili e che vanno quindi nella direzione delle misure previste dal pacchetto già approvato per il 2020. Tali misure potrebbero sostenere la crescita, anche se il loro impatto sarà relativamente modesto data la loro portata e la loro composizione. Tuttavia, la struttura della misura di riduzione degli oneri sociali per i lavoratori autonomi, che comprende una riduzione maggiore per talune categorie di

professionisti, mette in discussione l'obiettivo della riforma delle pensioni del 2016 di applicare un approccio unificato tra i diversi tipi di contribuenti. Massimali inferiori non avranno necessariamente un impatto sul livello effettivo degli investimenti pubblici nel 2019, dato il persistere da diversi anni di una sottoutilizzazione degli stanziamenti. Inoltre, sarà fornita assistenza tecnica tramite il servizio di assistenza per le riforme strutturali per contribuire ad affrontare le carenze strutturali nella definizione e nel monitoraggio dei progetti di investimento pubblico da parte del ministero delle Finanze.

Le proiezioni di bilancio sono soggette a incertezza. Il sottoutilizzo degli stanziamenti negli ultimi anni ha contribuito a migliorare la situazione di bilancio, anche se non si tratta di un risultato auspicabile in termini di processo di bilancio o di impatto sulla crescita. La riduzione del massimale di spesa per gli investimenti ha ridotto i rischi di una revisione al rialzo delle previsioni di bilancio per quanto concerne l'eventuale sottoutilizzo degli stanziamenti. Per quanto riguarda i rischi di revisione al ribasso, sebbene non sia sotto la diretta responsabilità delle autorità greche, una questione particolare riguarda una serie di cause e di sentenze recenti che hanno, o che potrebbero, invalidare alcuni aspetti delle riforme attuate nell'ambito del MES e dei programmi precedenti. Tra queste figurano cause/sentenze relative alle riforme pensionistiche attuate nel 2012, nel 2015 e nel 2016 e alle misure adottate nel 2012 che hanno abolito la tredicesima e la quattordicesima per i dipendenti del settore pubblico. L'impatto effettivo delle sentenze, anche a livello di bilancio, dipenderà in larga misura dalle argomentazioni dei tribunali e potrebbe richiedere l'attuazione di misure correttive in modo da garantire il permanere delle caratteristiche strutturali delle riforme e la salvaguardia degli obiettivi di bilancio. Le autorità greche dovrebbero monitorare i rischi di bilancio, comprese le sentenze, e sono invitate ad adottare le misure compensative necessarie per conseguire gli obiettivi di bilancio a medio termine nel contesto della strategia di bilancio a medio termine e dei suoi aggiornamenti annuali.

Le autorità greche intendono adottare misure una tantum che utilizzano parte del superamento previsto dell'obiettivo di avanzo primario del 3,5 % del PIL per il 2018 ma non sono state fornite proposte specifiche. Tali misure dovrebbero essere considerate solo a condizione che vi sia un adeguato margine di sicurezza per far fronte a possibili future revisioni dei dati per quanto concerne il risultato di bilancio. Qualora dette misure fossero prese in considerazione, dovrebbe essere data priorità alla liquidazione di tutte le passività residue derivanti da decisioni giudiziarie e dovrebbe essere garantita la piena compatibilità con le politiche monitorate nell'ambito della sorveglianza rafforzata.

Riforme strutturali di bilancio: progressi negli impegni di riforma

Le autorità stanno lavorando alla riforma dell'imposta sui beni immobili (ENFIA) per allineare gradualmente la valutazione dei valori catastali ai prezzi di mercato. È in corso di creazione una capacità amministrativa che beneficia di un sostegno tecnico e di una legge quadro permanente in materia di valutazione.

Per quanto riguarda l'amministrazione indipendente delle entrate (IAPR) i progressi sono disomogenei. Gli indicatori chiave di prestazione relativi al recupero dei crediti fiscali continuano ad essere raggiunti. Tuttavia, in alcuni settori importanti si osservano ritardi e carenze. In particolare, l'obiettivo di fine 2018 relativo all'organico dello IAPR potrebbe essere mancato a causa di ritardi in un concorso esterno per funzionari dell'amministrazione fiscale e doganale e nell'attuazione del

programma di mobilità. Inoltre, si continuano a rilevare ritardi sia per quanto riguarda il completamento del piano d'azione per la riforma dello IAPR, che stabilisce gli investimenti necessari per rafforzare ulteriormente le capacità dell'amministrazione delle entrate, sia per quanto riguarda l'adozione della necessaria normativa attuativa per completare la riforma delle risorse umane, che introdurrà una classificazione, una remunerazione e una valutazione delle prestazioni specifiche per lo IAPR.

Anche la liquidazione degli arretrati è in ritardo. Le autorità stanno attuando misure strutturali per liquidare gli arretrati e affrontare le cause del loro accumulo. Ciò detto, la liquidazione degli arretrati non è stata pienamente in linea con le aspettative, poiché alla fine di agosto 2018 lo stock di arretrati era ancora pari a 3,2 miliardi di EUR nell'ambito della definizione del programma. Una definizione di arretrati più articolata ai fini della sorveglianza rafforzata indica uno stock netto di arretrati di 1,7 miliardi di EUR, tenendo conto dei nuovi dati granulari e degli elementi che sono liquidati mediante compensazioni o che non possono essere liquidati a causa di vincoli giuridici o tecnici che sfuggono al controllo delle autorità. Circa 1,1 miliardi di EUR di fondi per la liquidazione degli arretrati sono stati trasferiti ai conti degli enti pubblici, dove sono rimasti fino alla fine di agosto 2018 a causa di un ritardo nel loro trasferimento, lasciando così agli enti un tempo limitato per l'assorbimento. Questi fondi dovranno essere trasferiti senza indugio ai destinatari finali. In prospettiva, l'attuazione tempestiva e completa dei piani d'azione concordati continuerà ad essere essenziale, in linea con gli impegni assunti dalla Grecia.

Sarebbe opportuno che le autorità attuassero misure volte a eliminare l'arretrato dei crediti delle banche relativi ai prestiti garantiti dallo Stato. In tale contesto, le autorità sono invitate a procedere a una revisione dei processi e della capacità interni per garantire tempestività ed efficienza nella valutazione e nel rimborso dei crediti relativi ai prestiti garantiti dallo Stato, che dovranno avvenire entro la fine del primo semestre del 2019.

Un sistema di previdenza sociale moderno e sostenibile: progressi negli impegni di riforma

Negli ultimi anni sono state intraprese importanti riforme per modernizzare tutti gli aspetti del sistema di previdenza sociale della Grecia, con riforme generali delle pensioni, dell'assistenza sanitaria e di altre prestazioni sociali. Queste riforme hanno ricevuto il sostegno tecnico dell'Organizzazione mondiale della sanità e della Banca mondiale tramite il servizio di assistenza per le riforme strutturali della Commissione.

Si registrano progressi per quanto riguarda l'attuazione della riforma delle pensioni del 2016, e il ricalcolo delle pensioni procede secondo quanto previsto. Il piano d'azione per il fondo pensionistico principale unificato EFKA è stato aggiornato per completarne l'istituzione entro la metà del 2020, in linea con gli impegni.

I progressi in materia di riforme dell'assistenza sanitaria sono più eterogenei. Sebbene le autorità continuino ad attuare molte misure, vi sono difficoltà legate alla resistenza/opposizione dei portatori di interessi e ai vincoli in termini di risorse e di capacità. Questi fattori hanno rallentato i progressi per quanto riguarda la compensazione e la riscossione dei recuperi, l'istituzione di centri di assistenza sanitaria di base e l'istituzione su base permanente dell'ente responsabile degli appalti pubblici centralizzati nel settore della sanità (EKAPY) e l'assunzione del personale ad esso adibito. La prevista estensione dei termini per la riscossione dei recuperi, che sono già lunghi, o il passaggio dalla revisione semestrale a quella annuale dei prezzi dei farmaci rappresenterebbero un passo nella

direzione sbagliata. Le riforme volte a istituire centri di assistenza sanitaria di base e alla centralizzazione degli appalti sono in corso, ma procedono a un ritmo più lento del previsto. Queste riforme devono essere perseguite con determinazione.

Si stanno compiendo progressi nel portare avanti le riforme delle reti di sicurezza sociale avviate nell'ambito del programma del MES. Le autorità hanno intrapreso opportune iniziative per completare il sistema di reddito di solidarietà sociale e, in particolare, il pilastro del reinserimento nel mercato del lavoro; tuttavia, per il pieno funzionamento di questo pilastro è necessario completare la riforma in corso delle politiche attive del mercato del lavoro, introducendo un nuovo modello di attuazione che consenta la fornitura di servizi personalizzati alle persone in cerca di lavoro e la prestazione di servizi sociali. Le autorità stanno compiendo progressi anche per quanto concerne il completamento delle riforme dei sussidi di invalidità e dei sussidi per i trasporti. Nel quadro del bilancio 2019 sarà introdotto un sussidio per gli alloggi dotato di un bilancio annuale di 400 milioni di EUR.

Il settore finanziario: progressi negli impegni di riforma

Nel corso del programma del MES sono state adottate misure sostanziali per rafforzare il settore bancario. Nel primo semestre del 2018 il coefficiente medio di capitale primario di classe 1 delle banche greche si è mantenuto grosso modo stabile intorno al 16 %. Le banche hanno continuato a ridurre la dipendenza dal finanziamento dell'Eurosistema; i depositi del settore privato sono aumentati, il che ha consentito un ulteriore allentamento dei controlli sui capitali a partire dal 1° ottobre 2018. Le banche hanno sostanzialmente raggiunto i loro obiettivi di riduzione delle esposizioni deteriorate, ma saranno necessari ulteriori sforzi significativi per accelerare la risoluzione di tali esposizioni necessaria per raggiungere gli obiettivi nel 2019. Nel complesso, il sistema bancario continua a essere gravato dal pesante retaggio della crisi. Nonostante i recenti miglioramenti, il compito principale di ripulire i bilanci delle banche deve ancora essere affrontato: le esposizioni deteriorate rimangono ancora a un livello leggermente inferiore al 48 % del totale delle esposizioni e il legame banca-emittente sovrano resta forte, due elementi che continuano a pesare sulla redditività delle banche. Un fattore fondamentale è costituito dal permanere dell'attività di prestito delle banche a livelli modesti. Le banche devono concentrarsi sull'espansione dei loro prestiti per generare profitti sufficienti a coprire il costo della riduzione delle esposizioni deteriorate. I margini netti di interesse sono buoni, attorno al 2,5 %, ma sotto pressione.

Per quanto riguarda gli strumenti per ridurre le esposizioni deteriorate, finora le banche hanno fatto ricorso principalmente alle cancellazioni e alle vendite di esposizioni deteriorate. Il ricorso alle aste elettroniche sta migliorando, anche se il volume rimane basso rispetto ai livelli precedenti alla crisi, con un interesse limitato degli acquirenti terzi. Le banche mantengono l'80 % delle attività vendute all'asta sui loro bilanci. È necessario continuare a monitorare l'efficacia del quadro per le aste elettroniche e affrontare in modo adeguato gli eventuali ostacoli. L'adozione della nuova procedura d'impresa rimane lenta, così come il trattamento dei casi di insolvenza delle famiglie, anche se per quest'ultimo si prevede un miglioramento in seguito alle recenti misure volte ad aumentare l'efficienza e a scoraggiare il comportamento strategico in caso di inadempimento. Il volume e il fatturato delle soluzioni extragiudiziarie restano molto modesti rispetto alle aspettative iniziali, e sono state adottate misure tecniche e di regolamentazione per migliorare le prestazioni del sistema.

Le autorità greche hanno manifestato l'intenzione di adeguare la tutela sulle abitazioni principali nel quadro della legge sull'insolvenza delle famiglie che scadrà il 1° gennaio 2019. Poiché l'adeguamento costituirebbe un cambiamento sostanziale rispetto alla riforma concordata alla fine del 2015 e tenuto conto dei rigorosi vincoli temporali, occorrono maggiori dettagli per una corretta valutazione, e qualsiasi modifica legislativa dovrebbe essere effettuata solo a seguito di un dialogo con tutti i pertinenti portatori di interessi. Una possibile adeguamento non dovrebbe ostacolare il processo di ristrutturazione delle esposizioni deteriorate, dovrebbe avere una portata ridotta ed essere associata a condizioni rigorose, tra cui criteri per la determinazione del valore immobiliare che consentano di incentrare maggiormente la tutela sui soggetti più vulnerabili della società. Un altro principio importante è che qualsiasi tutela non dovrebbe ostacolare indebitamente la capacità delle banche di perseguire i casi di insolvenza strategica. Qualsiasi proposta dovrebbe eliminare le pratiche in base alle quali il quadro è usato impropriamente per bloccare lo svolgimento delle aste elettroniche già programmate. L'arretrato di cause pendenti nell'ambito della legge sull'insolvenza delle famiglie è stato ridotto a circa 135.000 cause al settembre 2018. La riduzione deve procedere ad un ritmo ancora più rapido per riuscire ad eliminare l'arretrato di cause pendenti alla fine del 2021.

I lavori per l'istituzione di una strategia di dismissione per il Fondo ellenico di stabilità finanziaria (HFSF) stanno progredendo e dovranno proseguire anche nelle prossime settimane, poiché l'obiettivo è che si concludano entro la fine del 2018. Le autorità si sono inoltre impegnate a prorogare il mandato del comitato di selezione dell'HFSF, affinché sia in linea con il mandato dell'HFSF.

Riforme dei mercati del prodotto e del lavoro: progressi negli impegni di riforma

Le riforme delle istituzioni del mercato del lavoro e della contrattazione salariale negli ultimi anni hanno aiutato la Grecia a recuperare competitività di costo e stanno contribuendo alla crescita dei tassi di occupazione e alla diminuzione della disoccupazione. Il funzionamento del mercato del lavoro è inoltre sostenuto da un piano d'azione sul lavoro sommerso, la cui attuazione è sulla buona strada e dovrebbe essere completata entro la fine del 2019.

Le scelte a cui sono chiamate le parti sociali e le autorità greche nei prossimi mesi svolgeranno un ruolo fondamentale nel determinare se la contrattazione salariale nel periodo post-programma produrrà risultati economicamente solidi, in linea con il sostegno alla competitività e alla crescita, o se si concretizzeranno nuovamente le difficoltà del periodo pre-crisi. In particolare:

- in questa fase non è possibile per la Commissione valutare l'impatto delle modifiche concordate al quadro della contrattazione collettiva, che sono entrate in vigore alla scadenza del programma del MES. Finora diversi accordi collettivi sono stati estesi a livello settoriale, con conseguenti aumenti salariali in alcuni settori, come il turismo. Una questione cruciale per il futuro è stabilire se le parti sociali, con i contratti collettivi, possano introdurre un margine di flessibilità adeguato in grado di dare la giusta risposta alle imprese che affrontano sfide specifiche;
- le autorità stanno rivedendo il livello del salario minimo legale, che verrà attuato nel gennaio 2019. È fondamentale che qualsiasi decisione sul nuovo livello del salario minimo sia presa sulla base di un'autentica consultazione con le parti sociali, secondo la procedura prevista dalla legge 4172/2013. Per salvaguardare la competitività e mantenere la disoccupazione su un percorso discendente, la revisione deve essere effettuata sulla base di un'analisi rigorosa della situazione di fondo dell'economia e del mercato del lavoro;

- le autorità hanno manifestato l'intenzione di non mantenere il salario inferiore al minimo che attualmente si applica alle persone di età inferiore ai 25 anni, il che implicherebbe un notevole aumento del livello del salario minimo per questo gruppo. La Commissione ritiene che una decisione definitiva su tale questione dovrebbe essere presa solo dopo aver condotto un'analisi d'impatto completa che dimostri che il potenziale impatto sulle prospettive occupazionali per i giovani è limitato, dato che i livelli di disoccupazione giovanile restano elevati e che la percentuale di lavoratori che percepiscono il salario minimo nella popolazione giovanile sembra essere elevata (41 % nel 2017).

Il ritmo dei progressi delle riforme nei mercati del prodotto è eterogeneo e gli avanzamenti registrati in alcune aree sono compensati da ritardi in altri settori. Il progetto relativo al catasto e alla mappa delle foreste sta progredendo con la nomina dei dirigenti e l'assunzione di squadre dedicate per garantire passi in avanti. Allo stesso tempo, il diritto derivato attuativo per la definizione delle procedure per la concessione di licenze di installazione e gestione delle attività nel settore delle infrastrutture ambientali ha subito ritardi rispetto alla scadenza dell'ottobre 2018 prevista dal diritto primario; sarebbe necessario accelerare i lavori per garantire il rispetto della scadenza di fine 2018. Le autorità greche non hanno ancora adottato la legge sulle cliniche private, che è in sospenso dal luglio 2018. Si attendono inoltre ulteriori chiarimenti sull'effettivo impatto della precedente riforma delle cliniche per i servizi ambulatoriali in termini di ottenimento di nuove licenze.

Le riforme nel settore dell'energia stanno progredendo. Nonostante alcuni ritardi dovuti a terzi, si prevede per l'inizio del 2019 la conclusione della dismissione della capacità di generazione di energia elettrica mediante combustione di lignite della società pubblica dell'energia. Le azioni necessarie per il lancio del modello obiettivo entro l'aprile 2019 stanno progredendo: i pertinenti corpora di norme sono pronti per l'approvazione regolamentare e altre fasi preparatorie stanno avanzando secondo il calendario previsto. Sarà essenziale mantenere lo slancio delle riforme. Garantire che il modello obiettivo consenta effettivamente l'ingresso di nuovi operatori e una fissazione realistica dei prezzi è essenziale per sostenere il futuro sviluppo del mercato dell'energia, unitamente a misure che forniscano il sostegno necessario per gli investimenti nelle fonti rinnovabili.

HCAP e privatizzazioni: progressi negli impegni di riforma

La HCAP, la società ellenica delle attività e delle partecipazioni, continua a compiere progressi nel lavoro sui suoi portafogli di attività e nella ristrutturazione delle sue controllate. Un aspetto positivo è rappresentato dai progressi nella ristrutturazione del fondo immobiliare ETAD, con il processo relativo alla questione critica del personale ormai giunto alla fase finale. Nelle imprese di proprietà pubblica proseguono varie iniziative in materia di governance ed è in fase di sviluppo la rendicontazione standardizzata. Alcuni impegni di riforma specifici incontrano alcune difficoltà. In particolare, il trasferimento del Centro atletico olimpico (OAKA) non avverrà entro la fine del 2018, in parte a causa della complessità e dell'ampliamento della portata del progetto e di ritardi che sfuggono al controllo del governo. Si registrano alcuni ritardi nel processo di revisione e, ove necessario, nella sostituzione dei membri del consiglio di amministrazione delle imprese di proprietà pubblica. La recente normativa può sovrapporsi ad alcuni aspetti del meccanismo di coordinamento o incidere sui diritti dell'HCAP in relazione ad alcune attività. L'effetto di questa normativa è in fase di revisione e possono essere opportuni alcuni adeguamenti per preservare gli obiettivi e l'equilibrio del quadro. Sarà inoltre importante mettere rapidamente in atto i preparativi dell'HCAP per l'attuazione del

meccanismo di coordinamento volto a contribuire alla gestione delle interazioni tra l'HCAP e i ministeri su questioni connesse agli obiettivi di politica pubblica.

Nel complesso, si registrano progressi nei bandi di gara per le privatizzazioni la cui conclusione è prevista per la fine del 2018. In particolare, l'appalto per il gestore di trasporto del gas naturale DESFA è a buon punto, mentre si sono verificati ritardi nell'operazione sull'aeroporto internazionale di Atene, il che rende molto complesso giungere alla chiusura finanziaria entro la fine del 2018. Per quanto riguarda il progetto Hellinikon, i progressi su tutte le questioni in sospeso sono significativi. Tuttavia, a causa della complessità del progetto, si prevede un ritardo per quanto riguarda la pianificazione urbana, le approvazioni ambientali e il rilascio della licenza per i casinò. Se le autorità continuano ad adoperarsi con determinazione, il progetto potrebbe essere portato a termine con successo nel primo trimestre del 2019.

Viceversa, si registrano notevoli ritardi in alcuni appalti pubblici per le privatizzazioni che dovrebbero essere conclusi nel 2019. Sebbene siano stati compiuti progressi soddisfacenti sul porto turistico di Alimos, permangono questioni aperte nella vendita congiunta (insieme all'altro azionista strategico) di una quota maggioritaria (50,1 %) di Hellenic Petroleum. Per quanto concerne la gara per l'autostrada Egnatia si registrano ritardi e problemi sistematici, che mostrano una mancanza di titolarità. Nell'attuazione di questa operazione non è stato realizzato praticamente alcun passo in avanti a causa di vari ritardi imputabili alla Egnatia S.A. o al ministero delle Infrastrutture. Notevoli ritardi sono stati registrati anche nell'approvazione della modifica legislativa relativa alle subconcessioni per i porti regionali. Le autorità greche devono adottare misure urgenti per affrontare le cause dei ritardi, poiché questi annullano gli effetti positivi sulla fiducia degli investitori che possono derivare dal buono svolgimento delle gare d'appalto.

La pubblica amministrazione e il sistema giudiziario: progressi negli impegni di riforma

Sono in corso i lavori sulla riforma della gestione delle risorse umane nella pubblica amministrazione. In particolare, i sistemi di valutazione della mobilità e delle prestazioni stanno procedendo bene: il terzo ciclo di mobilità è stato avviato a metà del 2018 e ha mostrato un notevole incremento della partecipazione, il che suggerisce che l'amministrazione utilizza sempre di più questo strumento. Anche la complessa riforma dell'istituzione di un sistema integrato di gestione delle risorse umane sta progredendo in vista del completamento del sistema alla fine del 2019. La realizzazione degli organigrammi digitali ha superato il suo obiettivo ed è in corso la preparazione tecnica per l'intero sistema. La riforma della codificazione giuridica sta progredendo. Il Consiglio nazionale per la codificazione della legislazione ha adottato una strategia nazionale che definisce l'impostazione generale che i ministeri devono applicare nell'esercizio di codificazione giuridica, che include anche il codice del lavoro unificato entro la metà del 2020. Anche i lavori per l'istituzione di uno sportello nazionale di codificazione e riforma della legislazione greca entro la metà del 2022 stanno procedendo secondo i piani.

I progressi sono stati disomogenei per quanto riguarda le nomine dei dirigenti previste entro la fine 2018; infatti, se la nomina di direttori generali è quasi completata, quella dei segretari amministrativi è in ritardo rispetto al calendario previsto. Sarebbe necessario accelerare i lavori per rispettare la scadenza su cui si sono impegnate le autorità.

Una modifica della politica retributiva del ministero delle Finanze di recente adozione appare poco coerente con la precedente riforma volta a stabilire una griglia salariale uniforme. La misura introduce una nuova indennità per parte del personale del ministero delle Finanze,

determinando così una differenziazione rispetto ai livelli dei salari corrisposti al personale che svolge compiti analoghi negli altri ministeri e negli enti pubblici. Sebbene il costo di bilancio iniziale possa essere ridotto, la misura compromette la natura stessa della griglia salariale uniforme e può comportare rischi di bilancio associati alle richieste di simili indennità provenienti da altre parti della pubblica amministrazione.

Ad oggi la dimensione del settore pubblico in Grecia è sostanzialmente equivalente a quella di altri Stati membri della zona euro e una sfida fondamentale è evitare il ritorno alle pratiche pre-crisi di assunzione di livelli eccessivi di personale nel settore pubblico. Le nuove assunzioni di personale permanente nel corso del 2018 sembrano sostanzialmente in linea con la regola di riduzione degli effettivi che prevede una nuova assunzione ogni tre uscite: tuttavia, per quanto riguarda il personale temporaneo, i dati più recenti relativi al 2018 indicano che si potrebbe registrare un aumento rispetto ai livelli del 2017 ed è quindi necessario un attento monitoraggio. Per il 2019 e fino al 2022, la regola di riduzione degli effettivi nel piano di assunzioni che fa parte della strategia di bilancio a medio termine è portata a 1:1, il che consentirà nuove assunzioni in settori prioritari, mantenendo nel contempo la dimensione globale del settore pubblico al livello attuale. Le autorità intendono procedere nel 2019, in via eccezionale, alla conversione dei contratti da tempo determinato a tempo indeterminato per un gruppo specifico di personale che si ritiene copra bisogni permanenti (ad esempio gli insegnanti). Dato che tale conversione (7 500 contratti in totale) sarà compensata con una corrispondente riduzione dei contratti a tempo determinato, la spesa salariale sarà mantenuta al livello attuale e non vi è quindi alcun impatto finanziario previsto. L'attuale piano di assunzioni previsto dalla strategia di bilancio a medio termine è basato sul numero previsto di uscite dal settore pubblico, per lo più a causa del pensionamento. È pertanto essenziale che il piano di assunzioni basato sul principio dell'1:1 nella strategia di bilancio a medio termine sia effettivamente rispettato e che, di conseguenza, la pianificazione e gli annunci di assunzioni nel settore pubblico si basino su stime prudenti.

Sono stati compiuti progressi eterogenei negli sforzi volti a migliorare l'efficienza del sistema giudiziario, che è fondamentale per rafforzare il contesto imprenditoriale e attrarre investimenti all'indomani della crisi. Si prevede che le autorità concludano l'istituzione della prima fase del sistema di giustizia elettronica entro la fine di dicembre 2018, in linea con l'impegno specifico assunto in sede di Eurogruppo. La seconda fase seguirà immediatamente dopo aver valutato l'esperienza maturata con la prima fase. A tal fine, il progetto è stato oggetto di una riorganizzazione e di un miglioramento generali dal settembre 2018 e il bilancio è stato portato da 13 a 24 milioni di EUR; di conseguenza è necessaria una revisione delle scadenze, che è a priori giustificabile alla luce dell'ampliamento della portata del progetto. Uno sviluppo che desta preoccupazione è il rinvio, da metà ottobre 2018 a metà settembre 2019, dell'entrata in vigore di alcune disposizioni del quadro di mediazione extragiudiziale recentemente adottato. Il rinvio sembra indebitamente esteso in quanto le recenti conclusioni della Corte suprema potrebbero essere ragionevolmente affrontate in tempi più brevi, data la loro portata limitata.

In linea con la richiesta dell'Eurogruppo del 22 giugno 2018, la Commissione ha continuato a monitorare gli sviluppi relativi ai procedimenti giudiziari a carico dei membri del comitato di esperti (CoEx) del Fondo di sviluppo delle attività della Repubblica ellenica (TAPED) e dell'ex presidente e del personale di alto livello dell'Autorità ellenica di statistica (ELSTAT). Per quanto riguarda il caso CoEx, nell'aprile 2018 il Consiglio della Corte d'appello di Atene ha emesso una sentenza che deferisce la causa a un procedimento pubblico dinanzi alla Corte penale d'appello di Atene. Il procuratore della Corte suprema ha impugnato la sentenza e il Consiglio della Corte suprema ha recentemente esaminato il ricorso. Si attende adesso la sentenza. Nel maggio 2018 il Consiglio della

Corte suprema greca ha deferito nuovamente al Consiglio della Corte d'appello di Atene la causa relativa alla procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti dell'ex presidente dell'ELSTAT A. Georgiou. Dopo che, nel settembre 2018, il procuratore ha proposto che fosse sottoposta a un processo pubblico, la causa è attualmente pendente dinanzi al Consiglio della Corte d'appello di Atene. Gli sviluppi di entrambi i procedimenti continuano a destare serie preoccupazioni e la Commissione continuerà a monitorarli da vicino e a riferire in merito nel contesto della sorveglianza rafforzata.

Valutazione complessiva dei progressi realizzati in relazione a specifici impegni di riforma da attuare entro la fine del 2018

Parte della valutazione riguarda gli impegni specifici di riforma allegati alla dichiarazione dell'Eurogruppo del 21 giugno 2018. Entro la fine del 2018 dovevano essere realizzati 16 impegni specifici di riforma riguardanti tutti e sei i settori strategici. Ad oggi si registrano progressi su tutti questi impegni, ma nessuno di essi è ancora giunto a termine. In molti casi non è inaspettato che le riforme con scadenza a fine anno non siano state completate entro metà novembre, ossia la data limite per questa prima relazione sulla sorveglianza rafforzata. Il ritmo di attuazione è sostanzialmente in linea con le scadenze o è soggetto solo a lievi ritardi per impegni quali l'adozione di un bilancio in linea con gli obiettivi di bilancio concordati, l'allentamento dei controlli sui capitali, il completamento della prima fase della riforma della giustizia elettronica, la strategia di dismissione dell'HFSF, la dismissione della capacità di generazione di energia elettrica mediante combustione di lignite della società pubblica dell'energia, la ristrutturazione del fondo ETAD e gli appalti pubblici per le privatizzazioni di fine 2018, tenuto conto del fatto che il ritardo nel progetto Hellinikon sfugge al controllo delle autorità.

Tuttavia, vi sono ritardi su diversi impegni specifici di riforma che dovrebbero essere affrontati con urgenza, in modo da garantire il completamento di tutti gli impegni nel più breve tempo possibile e ben prima della pubblicazione della seconda relazione sulla sorveglianza rafforzata verso la fine di febbraio 2019. Tali impegni comprendono l'organico dello IAPR, la liquidazione degli arretrati, l'introduzione del sistema di assistenza sanitaria di base e l'istituzione di appalti pubblici centralizzati nel settore della sanità, il quadro giuridico degli strumenti di risoluzione delle esposizioni deteriorate (e, in particolare, la legge sull'insolvenza delle famiglie), il diritto derivato attuativo per la definizione delle procedure per la concessione di licenze di installazione e gestione delle attività nel settore delle infrastrutture ambientali, il trasferimento del Centro olimpico alla HCAP e la nomina dei segretari amministrativi.

Finanziamento del settore sovrano e analisi della sostenibilità del debito

La Grecia ha iniziato il ritorno sul mercato dei titoli di Stato a partire dal luglio 2017, con diverse emissioni e una significativa operazione di gestione della liquidità. I rating del credito sono migliorati, anche alla luce dell'accordo dell'Eurogruppo del giugno 2018, pur rimanendo ben al di sotto del livello di affidabilità creditizia (*investment grade*).

Nonostante il miglioramento dei rating del credito, le condizioni del mercato rimangono volatili, il che dimostra la persistente vulnerabilità della Grecia ai mutamenti del clima di mercato. L'agenzia per la gestione del debito prevede di pubblicare il calendario delle emissioni per il 2019. Le emissioni, che serviranno a rafforzare la fiducia del mercato e a creare liquidità per le obbligazioni greche, non sono necessarie per soddisfare le esigenze di finanziamento a breve termine. La riserva di

liquidità della Grecia ammonta attualmente a oltre 26 miliardi di EUR, e copre quindi agevolmente il fabbisogno finanziario fino alla fine del 2020.

Dato il profilo di finanziamento sovrano della Grecia a breve e medio termine, il fabbisogno finanziario rimane relativamente contenuto a causa della sua eccezionale struttura del debito, con l'ammortamento del debito a medio e lungo termine che in genere si aggira su un livello basso, intorno al 2-6 % del PIL, per il prossimo decennio.

L'importante riserva di liquidità, il profilo di finanziamento favorevole e gli avanzi primari concordati sostengono la capacità di rimborso della Grecia.

Un aggiornamento tecnico dell'analisi della sostenibilità del debito mostra che la valutazione della sostenibilità del debito della Grecia è rimasta sostanzialmente invariata dall'ultima analisi pubblicata nel giugno 2018. L'attuazione delle misure del debito a medio termine garantisce la sostenibilità del debito nel periodo oggetto dell'analisi nello scenario di base, mantenendo il fabbisogno lordo di finanziamento al di sotto della soglia concordata, ossia il 20 % del PIL a lungo termine.