



Bruxelles, 5.6.2019
COM(2019) 508 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

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

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2019 della Grecia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 della Grecia

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

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

- (2) In quanto Stato membro la cui moneta è l'euro e considerate le strette correlazioni fra le economie nell'Unione economica e monetaria, la Grecia dovrebbe assicurare l'attuazione piena e tempestiva della raccomandazione per la zona euro, come riflessa nella raccomandazione di cui ai punti 1 e 2. In particolare, per contribuire a dare seguito alla raccomandazione per la zona euro saranno necessarie riforme in linea con gli impegni post-programma e una politica economica in materia di investimenti mirata agli ambiti specificati.
- (3) Il 27 febbraio 2019 è stata pubblicata la relazione per paese relativa alla Grecia 2019³, nella quale sono valutati i progressi della Grecia verso il conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020. La relazione per paese comprende altresì l'esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011, i cui risultati sono stati pubblicati il 27 febbraio 2019⁴. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che la Grecia presenta squilibri macroeconomici eccessivi, che riguardavano, in particolare, l'elevato debito pubblico, la posizione patrimoniale netta sull'estero negativa, gli elevati crediti deteriorati presenti nei bilanci degli enti creditizi e un tasso di disoccupazione che permane elevato. Inoltre, le profonde riforme istituzionali e strutturali avviate negli ultimi anni al fine di modernizzare l'economia e lo Stato richiederanno ancora molti anni di attuazione sostenuta perché il loro impatto si faccia pienamente sentire.
- (4) La Grecia ha presentato il programma nazionale di riforma 2019 il 26 aprile 2019 e il programma di stabilità 2019 il 30 aprile 2019. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (5) Come previsto dall'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio⁵, ove necessario per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio la Commissione può chiedere allo Stato membro di rivedere e proporre di modificare il suo accordo di partenariato e i programmi rilevanti. La Commissione ha precisato i modi in cui conta di avvalersi di tale possibilità negli orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei fondi SIE a una sana gestione economica⁶.
- (6) La Grecia è attualmente nel braccio preventivo del patto di stabilità e crescita ed è soggetta alla regola transitoria del debito. Dovrebbe inoltre mantenere una posizione di bilancio solida che garantisca il rispetto dell'obiettivo di avanzo primario fissato dalla decisione (UE) 2017/1226 del 30 giugno 2017, pari al 3,5 % del PIL per il 2018 e a medio termine⁷. Nella primavera 2018 il Consiglio non ha formulato una raccomandazione specifica per la Grecia nel quadro del semestre europeo poiché, a norma dell'articolo 12 del regolamento (UE) n. 472/2013⁸, in quel momento la Grecia

³ SWD(2019) 1007 final.

⁴ COM(2019) 150 final.

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

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Decisione di esecuzione (UE) 2017/1226 del Consiglio, del 30 giugno 2017, recante modifica della decisione di esecuzione (UE) 2016/544 che approva il programma di aggiustamento macroeconomico per la Grecia (2015/1411), GU L 174 del 7.7.2017, pag. 22.

⁸ 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

era esonerata dal monitoraggio e dalla valutazione del semestre europeo essendo soggetta a un programma di aggiustamento macroeconomico. Il quadro post-programma per la Grecia comporta l'attivazione di una sorveglianza rafforzata con integrazione della Grecia nel contesto del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche e sociali, massimizzando le sinergie tra i processi della sorveglianza rafforzata e del semestre europeo.

- (7) Nel programma di stabilità 2019 il governo prevede un avanzo nominale compreso tra l'1,1 % e l'1,7 % del PIL per il periodo 2019-2022. Il governo fissa l'obiettivo di bilancio a medio termine, ossia un avanzo di bilancio dello 0,25 % del PIL in termini strutturali a partire dal 2020. In base al saldo strutturale ricalcolato⁹, l'obiettivo di bilancio a medio termine sarà superato durante l'intero periodo di riferimento del programma e il rapporto debito pubblico/PIL diminuirà gradualmente raggiungendo il 153,3 % nel 2022. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano tali proiezioni di bilancio è stato convalidato da un ente indipendente ed è favorevole. Secondo le previsioni di primavera 2019 della Commissione, il saldo strutturale registrerà un avanzo pari all'1,9 % del PIL nel 2019 e allo 0,8 % del PIL nel 2020, superando l'obiettivo di bilancio a medio termine. Il debito delle amministrazioni pubbliche si manterrà su una traiettoria discendente e rispetterà la regola transitoria del debito nel 2019 e la regola del debito nel 2020. Nel complesso, sulla base delle previsioni di primavera 2019 della Commissione ed escludendo quindi le nuove misure adottate dopo la data limite, la Grecia si conformerà alle disposizioni del patto di stabilità e crescita nel 2019 e nel 2020. Sulla stessa base, la Grecia è inoltre considerata conforme all'obiettivo di avanzo primario del 3,5 % del PIL, monitorato nell'ambito del quadro di sorveglianza rafforzata.
- (8) Il programma di stabilità e le previsioni di primavera 2019 della Commissione non includono nuove misure permanenti annunciate e adottate poco dopo la data di presentazione e la data limite degli stessi. La Commissione stima che tali misure abbiano un'incidenza di bilancio superiore all'1,0 % del PIL nel 2019 e negli anni successivi. Ritene inoltre che l'adozione di queste nuove misure rappresenti un rischio per l'obiettivo di avanzo primario concordato, monitorato nell'ambito del quadro di sorveglianza rafforzata e fissato dalla decisione (UE) 2017/1226 del 30 giugno 2017. Inoltre, il fatto che le nuove misure ridurranno il saldo strutturale desta preoccupazioni circa il raggiungimento dell'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2020. Tuttavia, nell'autunno 2019 sarà effettuata una nuova valutazione che comprenderà la revisione del parametro di riferimento applicabile per il tasso di crescita della spesa netta nel 2020. Sebbene si preveda che il debito pubblico rimarrà su un percorso discendente, potrebbero sussistere alcuni rischi per quanto concerne la conformità con il parametro per la riduzione del debito. Una nuova valutazione dovrà essere condotta in autunno sulla base delle nuove misure adottate. Dopo il positivo completamento del programma di assistenza finanziaria nell'ambito del meccanismo europeo di stabilità, la Grecia è soggetta a un quadro di sorveglianza post-programma integrato nel semestre europeo e a una sorveglianza rafforzata a norma del regolamento (UE) n. 472/2013. L'attivazione della sorveglianza rafforzata per la Grecia¹⁰ riconosce che nel medio termine il paese

trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria, GU L 140 del 27.5.2013, pag. 1.

⁹ Saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e temporanee, ricalcolato dalla Commissione utilizzando la metodologia concordata.

¹⁰ 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 e decisione di esecuzione (UE)

deve continuare ad adottare misure per affrontare le cause, effettive o potenziali, degli squilibri macroeconomici, attuando al contempo riforme strutturali volte a sostenere una crescita economica solida e sostenibile. In sede di Eurogruppo del 22 giugno 2018 la Grecia si è impegnata a proseguire, fino al loro completamento, tutte le riforme fondamentali adottate nell'ambito del programma. La Grecia si è inoltre impegnata ad adottare azioni specifiche relative alle politiche di bilancio, ivi comprese quelle strutturali, all'assistenza sociale, alla stabilità finanziaria, ai mercati del lavoro e del prodotto, alle privatizzazioni e all'amministrazione pubblica. La Grecia è tenuta a presentare relazioni trimestrali sull'attuazione dei suoi impegni nell'ambito della sorveglianza rafforzata e, in caso di andamento positivo su base semestrale, può beneficiare dell'adozione di misure di riduzione del debito di un valore pari allo 0,7 % del PIL per anno. Il via libera alla prima tranche di misure relative al debito in funzione delle politiche, per un importo di 970 milioni di EUR, è stato deciso dall'Eurogruppo nell'aprile 2019. La terza relazione sulla sorveglianza rafforzata, che valuta i progressi della Grecia nell'attuazione degli impegni assunti, è stata pubblicata il 5 giugno 2019.

- (9) L'attuazione di riforme per migliorare il contesto imprenditoriale e la qualità delle istituzioni, in particolare l'efficienza del sistema giudiziario, sosterrrebbe la resilienza economica della Grecia, migliorerebbe la disciplina dei pagamenti e avrebbe un impatto significativo sulle decisioni di investimento oltre ad attrarre imprese. Nonostante i recenti miglioramenti, il sistema giudiziario greco presenta tuttora problemi e inefficienze, in quanto i tempi necessari per giungere a una decisione sono spesso troppo lunghi e gli arretrati pesano sulla produttività dei tribunali. In questo ambito sono pertanto essenziali ulteriori interventi mirati, anche per facilitare il corretto funzionamento del sistema finanziario come pure per sbloccare le potenzialità di investimento.
- (10) Diversi anni di investimenti insufficienti hanno determinato in Grecia una notevole carenza in materia di investimenti. Un aumento degli investimenti atti a favorire la crescita sarà fondamentale per sostenere la crescita a lungo termine e ridurre le disparità regionali. La relazione per paese ha individuato gli ambiti prioritari per gli investimenti dei settori pubblico e privato.
- (11) Un aumento degli investimenti nell'istruzione e nella formazione è essenziale per migliorare la produttività della Grecia e la crescita inclusiva a lungo termine e per eliminare gli ostacoli alla crescita nei settori innovativi. Il sistema di istruzione greco presenta diversi problemi: risorse inadeguate, scarsa autonomia, basso rendimento nelle abilità di base (comprese quelle digitali) e persistenti squilibri tra domanda e offerta di competenze. La responsabilità e il monitoraggio, elementi necessari per migliorare la qualità del sistema di istruzione, sono largamente carenti a tutti i livelli. Per favorire la crescita sostenibile è importante promuovere la qualità e l'istruzione e la formazione inclusive, stabilire legami più stretti tra l'istruzione e le necessità del mercato del lavoro, migliorare l'attrattiva dell'istruzione e della formazione professionale e incrementare la partecipazione all'apprendimento permanente.
- (12) La percentuale dei disoccupati di lunga durata, che rappresentava il 70 % della disoccupazione in Grecia nel 2018, è molto elevata e motivo di preoccupazione sono altresì la forte disoccupazione giovanile e la scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Gli interventi dovrebbero puntare a migliorare le prospettive

2019/338 della Commissione, del 20 febbraio 2019, sulla proroga della sorveglianza rafforzata della Grecia, GU L 60 del 28.2.2019, pag. 17.

occupazionali, promuovere la partecipazione al mercato del lavoro e migliorare le condizioni per la creazione di posti di lavoro. Un efficace dialogo sociale e un partenariato sociale responsabile possono favorire l'instaurarsi in Grecia di un contesto favorevole all'attuazione e alla titolarità di riforme durature, che si traducano in un funzionamento migliore del mercato del lavoro.

- (13) La Grecia è caratterizzata da un'elevata disparità di reddito e, a livello UE, è il paese in cui i trasferimenti sociali hanno il minore impatto sulla riduzione del rischio di povertà (15,83 % nel 2017 a fronte di una media UE del 33,98 %). Gli investimenti dovrebbero essere indirizzati a migliorare l'accesso a servizi sociali inclusivi, con costi abbordabili e di elevata qualità e allo sviluppo di centri di assistenza diurna. L'inclusione sociale in Grecia potrebbe essere migliorata fornendo un sostegno alle persone più indigenti e promuovendo l'integrazione sociale dei bambini a rischio di povertà, delle persone con disabilità, dei migranti e dei rifugiati, prestando al contempo attenzione alle disparità geografiche.
- (14) La Grecia ha avviato nel 2017 un'ampia riforma del sistema sanitario di base, che è fondamentale per garantire l'accesso e richiede investimenti costanti mediante la introduzione di unità sanitarie locali (le cosiddette "TOMY" - *Topiki Monada Ygeias*)
- (15) Il sistema greco dei trasporti deve fronteggiare notevoli difficoltà. Esso è largamente basato sul trasporto su strada e fortemente dipendente dal petrolio; inoltre tutti i collegamenti principali ruotano intorno all'asse Atene - Salonicco. I costi di trasporto permangono tuttora elevati mentre la qualità del servizio, gli standard di sicurezza e la penetrazione dei sistemi di trasporto intelligenti restano bassi. Sono necessari nuovi investimenti per incrementare il trasporto multimodale e promuovere l'integrazione regionale e lo sviluppo urbano.
- (16) Il principale ambito che necessita di ulteriori investimenti è quello del trattamento dei rifiuti solidi e delle acque reflue urbane e industriali, al fine di allineare le norme di protezione ambientale del paese a quelle del resto dell'UE. La gestione dei rifiuti solidi continua a rappresentare un significativo problema strutturale, in quanto la Grecia utilizza ancora ampiamente la messa in discarica e il trattamento meccanico-biologico, anziché affidarsi a tecniche più moderne. Inoltre, la percentuale di rifiuti urbani riciclati è pari soltanto a circa un terzo della media UE. Investimenti sono inoltre necessari per migliorare il trattamento delle acque, contrastare la salinizzazione delle acque sotterranee e finanziare misure per prevenire le inondazioni e ripristinare il corso naturale dei fiumi.
- (17) Infrastrutture meno sviluppate aumentano i costi energetici per le imprese e le famiglie e costituiscono un ostacolo all'adozione delle energie rinnovabili. In questo ambito la Grecia deve affrontare problemi quali la connettività elettrica di talune isole e il collegamento con i paesi vicini. Un ulteriore sviluppo dell'infrastruttura commerciale del gas favorirebbe la crescita del mercato. La riforma dei mercati del gas e dell'elettricità dovrebbe puntare a valorizzare queste nuove opportunità infrastrutturali.
- (18) La trasformazione digitale dell'economia e della società resta un aspetto problematico, in quanto l'accesso alle reti a banda larga ad alta velocità è ridotto e le competenze digitali sono ben al di sotto della media UE. In particolare la Grecia ha bisogno di investire nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione anche per rimediare alla stagnazione degli investimenti registrata durante la crisi. L'insufficiente connettività in banda larga ad alta velocità determina notevoli strozzature per le imprese dinamiche orientate all'esportazione. Gli investimenti nell'innovazione e nelle competenze personali sono insufficienti per promuovere la crescita della produttività e

la carenza di competenze digitali tra la popolazione in generale rende difficile la ricerca di un lavoro e ostacola lo sviluppo di imprese innovative.

- (19) Per stimolare gli investimenti orientati al mercato nella ricerca e nello sviluppo (che restano limitati e pesano sul potenziale di crescita della Grecia), sono necessarie strategie rinnovate di "specializzazione intelligente" a livello nazionale e regionale e ulteriori misure per ovviare alle lacune più marcate del sistema della ricerca e dell'innovazione. I progressi nell'eccellenza scientifica sono frenati dalla bassa intensità della ricerca e dello sviluppo pubblici, dall'assenza di un sistema di finanziamento basato sui risultati e dai legami deboli tra mondo scientifico e imprenditoriale. Un aumento degli investimenti è inoltre necessario per dare impulso allo sviluppo tecnologico, ora a livelli bassi che si riflettono nel numero estremamente ridotto di brevetti rispetto ad altri Stati membri, e per valorizzare appieno il potenziale delle start-up e delle scale-up.
- (20) Una tematica trasversale è costituita dalla necessità di investimenti per il ripristino delle aree urbane, delle isole e delle regioni di montagna più svantaggiate, al fine di arginare la perdita e il deterioramento della qualità del capitale fisico e umano del paese provocati dalla crisi economica. Un nuovo sviluppo sostenibile delle zone svantaggiate e/o deindustrializzate nelle aree urbane di Atene-Pireo e di Salonicco e nei principali centri urbani periferici (Patrasso, Heraklion, Larissa, Ioannina, Agrinio e Chalkis) costituisce una priorità specifica di breve-medio termine. Tra le priorità di lungo termine figurano lo sviluppo di attività produttive sostenibili, il miglioramento dei sistemi di mobilità e di sicurezza, dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili, della protezione dell'ambiente e della resilienza ai rischi naturali e alle crisi socioeconomiche. Gli interventi dovrebbero riguardare anche l'inclusione sociale, l'integrazione dei migranti, l'acquisizione di competenze per ridurre la disoccupazione e le attività culturali finalizzate a migliorare l'attrattiva delle aree svantaggiate. Affrontare questi problemi mediante strategie integrate di ripristino urbano permetterebbe di massimizzare le possibilità di conseguire i migliori risultati a livello economico, sociale e ambientale.
- (21) La programmazione dei fondi dell'UE per il periodo 2021-2027 potrebbe contribuire a colmare alcune delle lacune individuate nelle raccomandazioni, in particolare nei settori di cui all'allegato D della relazione per paese¹¹, consentendo alla Grecia di impiegare al meglio tali fondi per i settori individuati, tenendo conto delle disparità regionali. Rafforzare la capacità amministrativa per la gestione di questi fondi è un fattore importante per il successo degli investimenti.
- (22) Nell'ambito del semestre europeo 2019 la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Grecia, che ha pubblicato nella relazione per paese 2019. Ha altresì valutato il programma di stabilità 2019 e il programma nazionale di riforma 2019. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica della Grecia, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'Unione, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme offrendo un contributo a livello dell'Unione per le future decisioni nazionali.
- (23) Alla luce di tale valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità 2019 ed è del parere che la Grecia rispetterà il patto di stabilità e crescita.

¹¹ SWD(2019) 1007 final.

(24) Alla luce dell'esame approfondito della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma 2018 e il programma di stabilità 2018. Le sue raccomandazioni a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti 1 e 2. Tali raccomandazioni contribuiscono inoltre all'attuazione delle prime quattro raccomandazioni per la zona euro,

RACCOMANDA che la Grecia adotti provvedimenti nel 2019 e nel 2020 al fine di:

1. conseguire una ripresa economica sostenibile e affrontare gli squilibri macroeconomici eccessivi, proseguendo e completando le riforme in linea con gli impegni post-programma assunti in sede di Eurogruppo del 22 giugno 2018;
2. indirizzare la politica economica in materia di investimenti verso i trasporti e la logistica sostenibili, la protezione dell'ambiente, l'efficienza energetica, le energie rinnovabili e i progetti di interconnessione, le tecnologie digitali, la ricerca e lo sviluppo, l'istruzione, le competenze, l'occupabilità, la salute e il ripristino delle aree urbane, tenendo conto delle disparità regionali e della necessità di garantire l'inclusione sociale.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*