COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 3.2.2010
COM(2010) 26 definitivo

2010/0031 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che rende pubblica la raccomandazione intesa a porre fine alla mancanza di coerenza delle politiche economiche della Grecia con gli indirizzi di massima e a scongiurare il rischio di compromettere il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria

{SEC(2010) 93 definitivo}
{SEC(2010) 94 definitivo}
{SEC(2010) 95definitivo}

RELAZIONE

1. INTRODUZIONE

Nel corso dell'ultimo decennio la Grecia ha registrato una forte crescita economica, a un tasso annuo del 4%, che è stata attribuita anche a politiche di bilancio espansionistiche. Contemporaneamente il disavanzo macroeconomico interno e con l'estero è aumentato in maniera considerevole e ciò ha portato a una rapida crescita del debito esterno mentre il debito pubblico restava assai elevato. L'impatto della crisi economica e finanziaria mondiale sull'economia greca ha come conseguenza implicita il riprezzamento dei rischi e pertanto un aumento della pressione su tali oneri debitori.

Secondo le previsioni elaborate dai servizi della Commissione nell'autunno 2009, in tale anno la crescita del PIL reale è rallentata a poco più dell'1% e dovrebbe risultare negativa nel 2010. La congiuntura sfavorevole ha inciso pesantemente sulle finanze pubbliche e sulle condizioni del finanziamento. A causa di un disavanzo della pubblica amministrazione assai superiore al 3% del PIL in media nell''ultimo decennio e di ricorrenti operazioni finanziarie di notevoli dimensioni che hanno accresciuto il debito, il rapporto debito pubblico/PIL supera ora il 100%. Attualmente la Grecia è confrontata alla sfida di operare un sostanziale risanamento del proprio bilancio, migliorando nel contempo la qualità delle finanze pubbliche e correggendo i fattori all'origine dei gravi squilibri interni ed esterni dell'economia, in un contesto macroeconomico sfavorevole.

La situazione dell'economia greca è caratterizzata da una crisi di bilancio in cui si inseriscono più vasti squilibri macroeconomici, che hanno la loro origine in problemi strutturali profondamente radicati. In questo contesto è opportuno procedere all'attuazione congiunta degli strumenti di sorveglianza economica e di bilancio previsti dal trattato. Oltre a costituire una risposta all'obiettiva gravità della situazione in Grecia e alle sue possibili conseguenze per altri paesi della zona dell'euro, l'attuazione simultanea degli strumenti previsti dal trattato dovrebbe migliorare l'efficacia della sorveglianza.

La presente relazione riesamina sinteticamente la situazione macroeconomica e di bilancio della Grecia, espone le modalità di applicazione degli strumenti nonché la loro interazione e motiva la possibilità di trasmettere raccomandazioni alla Grecia a norma dell'articolo 121, paragrafo 4, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di adottare misure in conformità all'articolo 126, paragrafo 9, del TFUE e di formulare un parere sul programma di stabilità aggiornato del gennaio 2010 in conformità al regolamento (CE) n. 1466/97[1]. Per la prima volta è prevista l'applicazione contemporanea di una decisione che intima di adottare misure ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 9, e di una raccomandazione a norma dell'articolo 121, paragrafo 4.

2. SVILUPPI MACROECONOMICI, COMPETITIVITÀ E SQUILIBRI DI BILANCIO

2.1. Sviluppi macroeconomici recenti

La situazione e le prospettive della Grecia a livello macroeconomico e di bilancio hanno subito un grave deterioramento a partire dall'aprile 2009, quando il Consiglio ha adottato una

[1] GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo in Grecia e ha formulato raccomandazioni in conformità all'articolo 104, paragrafo 7, del trattato che istituisce la Comunità europea (TCE). La crisi ha scosso la fiducia dei consumatori e delle imprese, oltre a causare un rallentamento dell'attività economica fin dalla fine del 2008 e un peggioramento delle prospettive economiche a medio termine. Rispetto alle previsioni intermedie dei servizi della Commissione del gennaio 2009, su cui si è basato il Consiglio per formulare le raccomandazioni dell'aprile 2009 a norma dell'articolo 104, paragrafo 7, del TCE, le previsioni di crescita sono state riviste al ribasso. Anziché registrare una crescita vicina allo zero nel 2009 e una leggera ripresa nel 2010, il PIL reale ha avuto una contrazione dell'1% circa nel 2009 e, secondo le previsioni dell'autunno 2009 formulate dai servizi della Commissione in base all'ipotesi di politiche invariate, dovrebbe ancora diminuire di circa ¼% nel 2010[2] (tabella 1) . Inoltre, alla luce dei più recenti sviluppi, non si può escludere che la contrazione dell'attività economica nel 2010 risulti ancora più grave di quanto previsto nell'autunno 2009. Tale contrazione si ripercuote pesantemente anche sull'occupazione, che nel 2009 ha avuto un calo superiore all'1%, con la conseguenza che il tasso di disoccupazione è salito al 9% circa e, secondo le previsioni della Commissione, dovrebbe superare il 10% nel 2010.

Gli sviluppi macroeconomici hanno indotto una sostanziale correzione del disavanzo con l'estero (accreditamento/indebitamento netto nei confronti del resto del mondo) che è passato da oltre il 12% nel 2008 al 7½% del PIL nel 2009. Secondo le previsioni dei servizi della Commissione, vi è tuttavia il rischio che il previsto ulteriore miglioramento dei conti con l'estero e della competitività a medio termine sia assai più limitato, date le debolezze strutturali dell'economia. In particolare, nonostante un miglioramento, gli squilibri esterni potrebbero ancora rappresentare l'8% circa del PIL nel 2011. In un contesto di crescita debole, in termini reali e nominali, i vincoli esterni stanno diventando più pesanti e potrebbero richiedere un sostanziale aggiustamento.

[2] European Economic Forecast - Autunno 2009, *European Economy* 10.

Tabella 1: Sviluppi e prospettive a livello macroeconomico

	2008	2009		2010		2011		2012	2013
	COM	COM	PS	COM	PS	COM	PS	PS	PS
PIL reale (variazione in %)	2,0	-1,1	-1,2	-0,3	-0,3	0,7	1,5	1,9	2,5
Consumi privati (variazione in %)	2,3	-2,5	-1,5	-1,3	-1,0	0,8	0,3	0,8	1,0
Consumi pubblici (variazione in %)	0,6	2,0	11,0	-0,1	-4,4	0,7	-5,9	-5,9	0,7
Investimenti fissi lordi (variazione in %)	-7,4	-16,2	-18,8	-3,9	-1,6	1,3	4,5	5,5	8,4
Esportazioni di merci e servizi (*) (in % del PIL)	4,0	-11,8	-16,0	2,7	2,5	3,1	4,0	6,5	7,2
Importazioni di merci e servizi (in % del PIL)	0,2	-20,3	-24,7	-3,1	-3,0	1,9	2,0	2,8	3,4
RNL (deflatore del PIL) (variazione in %)	1,6	-1,6	n.d.	-0,7	n.d.	0,7	n.d.	n.d.	n.d.
Contributi alla crescita del PIL reale:									
- Domanda interna finale	*0,1*	*-4,9*	*-3,3*	*-1,6*	*-1,8*	*0,9*	*0,0*	*0,6*	*2,3*
- Variazione delle scorte	*1,0*	*-0,6*	*-2,9*	*-0,1*	*0,2*	*-0,4*	*1,2*	*0,7*	*-0,5*
- Esportazioni nette	*0,8*	*4,4*	*5,0*	*1,5*	*1,3*	*0,1*	*0,3*	*0,7*	*0,7*
Occupazione (variazione in %)	0,1	-0,9	-1,1	-0,8	-0,5	-0,2	-0,2	0,4	0,6
Tasso di disoccupazione (definizione Eurostat)	7,7	9,0	9,0	10,2	9,9	11,0	10,5	10,5	10,3
Redditi da lavoro dipendente/pro capite	5,9	2,3	5,7	1,4	1,6	1,8	2,4	2,2	2,7
Costi unitari del lavoro (per l'intera economia)	3,9	2,5	n.d.	0,9	n.d.	0,9	n.d.	n.d.	n.d.
Costi unitari reali del lavoro	0,3	0,8	n.d.	-0,5	n.d.	-1,3	n.d.	n.d.	n.d.
Deflatore del PIL (variazione in %)	3,5	1,7	1,6	1,4	2,0	2,3	2,0	1,9	1,9
Indice armonizzato dei prezzi al consumo	4,2	1,2	1,2	1,4	1,4	2,1	1,9	1,8	1,8
Indebitamento/accreditamento netto nei confronti del resto del mondo	**-12,4**	**-7,5**	**-8,8**	**-6,8**	**-6,6**	**-6,7**	**-5,9**	**-4,9**	**-4,0**

Fonte: Ameco, servizi della Commissione, programma di stabilità (gennaio 2010)

Le crescenti perdite di competitività registrate nell'ultimo decennio si riflettono nell'evoluzione relativa dei costi unitari del lavoro rispetto a quelli dei partner commerciali. Il rapido aumento dei costi salariali e aumenti dei prezzi superiori alla crescita di produttività hanno contribuito a mantenere un differenziale d'inflazione positivo con la zona euro. Mentre la retribuzione nominale per dipendente è aumentata del 2¼% circa nel 2009, l'inflazione IACP è rimasta all'1% circa nello stesso anno e ha quindi prodotto un notevole incremento dei salari reali, molto superiore alla crescita di produttività. La competitività dell'economia può essere ulteriormente compromessa se non si pone rimedio nel medio periodo all'assenza di un collegamento tra salari, da una parte, e condizioni del mercato del lavoro ed evoluzione della produttività dall'altra, tra cui lo scarso impatto dell'attuale congiuntura sfavorevole sulla crescita salariale. Il miglioramento della produttività, unitamente a un'adeguata evoluzione salariale, dovrebbe permettere di riconquistare la competitività perduta. Attualmente i tassi d'inflazione sono bassi ma, secondo le previsioni a medio termine, dovrebbero subire nuovamente una rapida tendenza al rialzo. Anche l'inflazione di fondo secondo le previsioni dovrebbe aumentare più rapidamente di quanto si verifichi in media nella zona dell'euro. Il cattivo funzionamento dei mercati interni, in particolare del mercato dei servizi, si traduce in forti aumenti dei prezzi nei settori protetti.

2.2. Competitività e potenziale di crescita

In base ai dati Eurostat, nel 2008 il PIL pro capite (espresso in standard di potere di acquisto – SPA) è risultato pari al 94¼% della media dell'UE-27, per effetto di livelli relativamente bassi di produttività oraria. L'utilizzazione delle risorse di manodopera è invece superiore alla media dell'UE-27, a causa dell'elevata media annua di ore lavorate. La sfida che la Grecia deve attualmente vincere è colmare il divario esistente tra il suo livello di reddito pro capite e quello della zona dell'euro. In primo luogo la crisi potrebbe ripercuotersi sulla capacità produttiva dell'economia greca. Dai calcoli effettuati dalla Commissione risulta che entro il 2020 la perdita cumulata del PIL potenziale potrebbe risultare dell'ordine del 16¼% rispetto alla tendenza del periodo 2000-2006. Tale calo è tra i maggiori del gruppo degli Stati dell'euro, anche se è in parte dovuto all'elevato tasso di crescita potenziale riscontrato in Grecia nel periodo precedente la crisi. Inoltre nel 2020 la Grecia inizierà a patire gli effetti negativi dell'invecchiamento della popolazione e anche questo fattore contribuirà a ridurre i tassi di crescita potenziale a partire da tale data.

Per riportare l'economia greca su un percorso di convergenza sostenibile occorre pertanto correggere gli squilibri, procedendo a un rigoroso aggiustamento di bilancio e all'attuazione di un vasto pacchetto di riforme. In numerose occasioni la Commissione ha messo in rilievo le carenze dell'economia greca. Ad esempio le previsioni dei servizi della Commissione segnalano da tempo i problemi della competitività dei prezzi in tale paese, soprattutto la tendenza all'apprezzamento del tasso di cambio reale effettivo. Inoltre anche nelle raccomandazioni formulate sulla base della strategia di Lisbona[3] sono stati identificati settori specifici in cui aumentare la competitività non legata ai prezzi della Grecia, come gli investimenti in R&S, la riforma della pubblica amministrazione e la qualità dell'istruzione. Dai calcoli effettuati dal gruppo di lavoro che nell'ambito del Comitato di politica economica studia gli effetti dell'invecchiamento della popolazione risulta che la riforma del sistema pensionistico costituisce una priorità[4]. Anche lo studio condotto dalla Commissione sul mercato del lavoro[5] ha identificato alcuni problemi esistenti su tale mercato in Grecia, segnatamente la sua segmentazione e la regolamentazione delle contrattazioni salariali. Infine diversi indicatori segnalano la possibilità di migliorare il funzionamento del mercato dei prodotti, dalle industrie di rete ai servizi professionali. Nel loro complesso, tali elementi compromettono la competitività della Grecia a livello strutturale e inducono a ritenere che il notevole squilibrio esterno non sia dovuto unicamente alla forte domanda interna. Nei paragrafi che seguono sono indicate più in dettaglio le sfide presentate da ciascun settore.

Per la competitività dei prezzi occorre tener conto segnatamente di due indicatori. In primo luogo nell'ultimo decennio la Grecia ha accumulato un differenziale d'inflazione dell'1% annuo circa rispetto alla zona euro. In secondo luogo l'incremento dei salari è risultato maggiore rispetto alla zona euro e superiore alla crescita di produttività, con conseguente aumento dei costi unitari reali della manodopera. Si ritiene che i differenziali d'inflazione siano dovuti, oltre che a una forte domanda interna (negli anni precedenti) la crisi, ad anomalie sul mercato del lavoro e sul mercato dei prodotti che hanno portato ad aumenti eccessivi rispettivamente dei salari e dei prezzi. La crescita dei salari in misura superiore all'aumento della produttività è favorita dalla natura dei processi di contrattazione salariale in Grecia e dall'esempio dato dal settore pubblico. In effetti le retribuzioni del settore pubblico

---

3 GU 183 del 15.7.2009, pag. 1.

4 *European Economy* n. 2/2009, 2009: Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060).

5 *European Economy*, 8/2009, Labour market and wage developments in 2008.

costituiscono una quota rilevante dei costi salariali complessivi e hanno un notevole impatto sul processo di fissazione delle retribuzioni nel settore privato, che hanno peraltro superato nel corso degli ultimi anni[6].

Più in generale, un'amministrazione pubblica di migliore qualità contribuisce in misura notevole ad aumentare l'efficienza complessiva del sistema economico. Nel corso degli anni è aumentato il numero di istituzioni pubbliche, organizzazioni, comuni e amministrazioni locali. Le raccomandazioni formulate nell'ambito della strategia di Lisbona hanno messo in evidenza la necessità di sviluppare capacità effettive di regolamentazione, controllo e applicazione, tanto a livello generale quanto per l'utilizzazione dei Fondi strutturali. Le autorità greche si sono impegnate a migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione e hanno già previsto un programma operativo per la riforma amministrativa. Resta la necessità di rafforzare il ruolo svolto dalle valutazioni di impatto e la trasparenza delle consultazioni pubbliche, di accelerare l'attività di codificazione, creando in ogni ministero unità specializzate nel miglioramento della regolamentazione, e di aumentare l'utilizzo dei Fondi strutturali. Quest'ultimo punto è esaminato più avanti.

Le pensioni sono un altro settore basilare della riforma. Secondo le proiezioni, la spesa per le pensioni da parte del sistema di previdenza sociale, in percentuale del PIL, dovrebbe aumentare in modo significativo nei prossimi decenni e passare dall'11¾% del PIL nel 2007 al 24% circa nel 2060. Di conseguenza, la più recente relazione della Commissione sulla sostenibilità[7] indica la Grecia come un paese a rischio elevato per quanto concerne la sostenibilità delle finanze pubbliche. L'evoluzione demografica, con l'indice di dipendenza degli anziani che dovrebbe in pratica raddoppiare nel periodo fino al 2060 preso in esame dalle proiezioni, influisce notevolmente sull'aumento della spesa pensionistica nel corso di detto periodo[8]. Inoltre, il rapporto prestazioni pensionistiche/PIL per lavoratore[9] in Grecia risulta tra i più elevati dell'UE, nonostante le persone di età superiore ai 65 anni siano esposte a un rischio di povertà maggiore di quello medio esistente nell'UE. Le riforme recenti, come la legge 3655/2008[10], hanno ovviato ad alcune carenze del sistema pensionistico, tra cui la sua eccessiva frammentazione. Il programma di stabilità aggiornato del 2010 prevede inoltre alcuni impegni riguardo alla riforma del sistema pensionistico e sanitario. Nel complesso il sistema pensionistico resta insostenibile e ingiusto. I regimi di prepensionamento prevedono

---

6 Il raffronto è basato su dati della contabilità nazionale, paragonando la remunerazione di un funzionario della pubblica amministrazione con il reddito complessivo di un impiegato del settore industriale nel periodo 2000-2007. L'aumento nel settore pubblico rispetto al settore privato è superiore anche a quello verificatosi in altri Stati membri per i quali sono disponibili dati, come la Spagna o l'Italia.

7 European Economy n. 9/2009.

8 In effetti le proiezioni indicano costantemente che la sfida demografica sarà più grave in Grecia rispetto alla media dell'UE e le proiezioni 2008 di Eurostat mostrano che vi sarà un aumento nell'indice di dipendenza degli anziani, che passerà dal 27,8% nel 2008 al 57,1% nel 2060. Il rapporto tra assicurati e pensionati è dell'1,75:1 anziché del 4:1 necessario per un valido sistema pensionistico a ripartizione.

9 Il rapporto prestazioni pensionistiche/PIL per lavoratore è costituito dalla prestazione media delle pensioni pubbliche, in percentuale della retribuzione media per tutti i settori dell'economia.

10 La legge 3655/2008 ha affrontato alcune carenze amministrative del sistema pensionistico greco, introducendo anche una serie di adeguamenti parametrici. In primo luogo, la legge ha portato da 113 a 13 il numero dei fondi, diminuendo in tal modo le spese amministrative e migliorando il controllo. In secondo luogo, la legge ha introdotto un numero individuale di sicurezza sociale al fine di migliorare il controllo delle spese e ridurre l'evasione contributiva. In terzo luogo, ha istituito il "Fondo assicurativo per la solidarietà intergenerazionale" allo scopo di tutelare il pagamento delle pensioni in futuro. Inoltre, la legge ha previsto incentivi finanziari allo scopo di prolungare la vita lavorativa di tre anni al massimo dopo il raggiungimento dell'età obbligatoria di pensionamento e ha rafforzato le disposizioni in materia di congedo di maternità per aumentare la partecipazione femminile al mercato del lavoro.

percorsi alternativi verso il pensionamento, che tuttavia sono costosi e hanno effetti negativi sugli incentivi per il lavoro. Le riforme devono porre un freno al forte aumento della spesa connessa all'invecchiamento, per rafforzare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. Anche il sistema sanitario richiede riforme, segnatamente al fine di migliorare la qualità dei servizi, in particolare a livello dell'assistenza di base, dell'efficienza e della gestione di bilancio, dato che questi aspetti hanno provocato sfondamenti di bilancio[11].

Il programma di stabilità aggiornato prevede anche riforme del mercato dei prodotti. Diversi settori meritano attenzione. In primo luogo occorre rafforzare la competitività nel settore delle libere professioni, che rappresenta il 2½% del PIL e il 7% dell'occupazione[12]. Nell'indicatore relativo al mercato dei prodotti per i servizi professionali dell'OCSE la Grecia ottiene un cattivo piazzamento, in particolare per i servizi giuridici. Inoltre la Grecia risulta uno degli Stati dell'UE membri dell'OCSE in cui vi sono maggiori ostacoli alla concorrenza secondo l'indice OCSE sugli ostacoli alla concorrenza. Anche la liberalizzazione delle industrie di rete (come nel settore dell'energia) risulta inferiore alla media UE[13] e tale media non è raggiunta neppure per quanto concerne l'apertura dei mercati nel settore dei trasporti, in particolare delle ferrovie[14]. Ad esempio, nel settore del gas, la prima importazione privata di GNL (gas naturale liquido) è stata annullata (dicembre 2009) poiché l'operatore di rete controllato dallo Stato, DESFA, non era riuscito fino ad allora a stipulare contratti per l'accesso alla rete. La mancanza di iniziative per la liberalizzazione ha un impatto concreto sulle imprese greche. Ad esempio, per illustrare tale fenomeno nel mercato dell'elettricità, la Banca mondiale[15] indica che occorrono più tempo e costi superiori per collegare una nuova impresa alla rete elettrica rispetto alla media dell'OCSE.

Infine, per quanto concerne il contesto imprenditoriale, le imprese sono confrontate a procedure complesse, onerose e lunghe nonché all'incertezza del diritto nelle loro relazioni con la pubblica amministrazione. Nonostante i progressi realizzati, secondo gli indicatori Doing business della Banca mondiale del 2009 la Grecia è il paese che ottiene i peggiori risultati nell'ambito dell'UE e dell'OCSE. Questo risultato si spiega con il tempo e i costi necessari per avviare un'attività economica, la complessiva rigidità del mercato del lavoro, la scarsa tutela degli investitori e le difficoltà nell'accesso ai finanziamenti. La Grecia ha stabilito l'obiettivo di ridurre del 25% gli oneri amministrativi entro il 2013, ma per raggiungere tale obiettivo occorre superare le fasi iniziali. Riassumendo, gli investimenti e l'occupazione nel settore privato potrebbero essere aumentati con un costo limitato per le finanze pubbliche grazie a riforme in questi settori, attuate in conformità alla legge sulle piccole imprese (Small Business Act) dell'UE, che potrebbero anche contribuire all'attuazione delle riforme del mercato del lavoro, riducendo le pressioni dei costi.

Oltre alle iniziative adottate per riformare il pubblico impiego, è necessario procedere anche alla riforma del mercato greco del lavoro secondo i principi comuni della "flessicurezza". Tale mercato è caratterizzato da una forte segmentazione in base al genere (più che in qualsiasi altro paese dell'UE), all'età (con giovani che incontrano difficoltà nell'accedere al

---

11 OCSE (2009), *Economic Survey of Greece 2009*, capitolo 3: Chapter 3 Improving the performance of the health care system.

12 Fonte: UE KLEMS 2005.

13 Ciò risulta dagli indicatori OCSE del 2007 sulla regolamentazione nei settori dell'energia, dei trasporti e della comunicazione. L'indicatore della regolamentazione in Grecia nel settore dell'elettricità è pari a 2,1 e 3,5 per il gas, rispetto a 1,5 e 2,5 nei paesi UE che sono membri dell'OCSE.

14 Indice OCSE 2007 di 5,3 rispetto al 3,.4 nei paesi dell'UE membri dell'OCSE.

15 Getting Electricity. A pilot indicator set from the Doing Business project. World Bank. 2010

mercato del lavoro), al tipo di contratto (con una legislazione a tutela dell'occupazione relativamente più rigorosa per i contratti temporanei rispetto ai contratti ordinari) e alle competenze (con i colletti bianchi tutelati più degli operai). Vi è inoltre un notevole margine d'azione per aumentare la qualificazione professionale della forza lavoro e l'adeguamento del mercato del lavoro, migliorando la qualità dell'istruzione a livello secondario e universitario, l'efficienza dei servizi pubblici di collocamento e le politiche attive per il mercato del lavoro. Alcuni di questi temi sono stati affrontati nel più recente programma di stabilità aggiornato. Infine la definizione di licenziamenti collettivi è troppo ampia, dato che in caso di licenziamento di 4 lavoratori si applica a imprese che hanno da 20 a 200 dipendenti. Procedere a licenziamenti collettivi è alquanto complesso, pertanto la normativa in vigore in Grecia scoraggia la creazione di posti di lavoro e costituisce un ostacolo alla crescita delle imprese.

Infine un ruolo fondamentale nel successo delle iniziative intese a ripristinare la competitività e la sostenibilità delle finanze pubbliche potrebbe essere svolto dall'assorbimento più veloce e efficace dei fondi UE. Dal 2007 la Grecia ha presentato relativamente poche domande di pagamento alla Commissione, fattore che, all'inizio del quarto anno del periodo di programmazione 2007-2013, indica un basso livello d'assorbimento rispetto alla maggior parte degli Stati membri. Allineando le priorità nazionali in materia di investimenti alle finalità della politica strutturale e di coesione e collaborando con la Commissione al fine di migliorare l'attuazione dei programmi operativi, la Grecia potrebbe finanziare i suoi principali investimenti pubblici che sono essenziali per sviluppare il potenziale di crescita a lungo termine e per portare avanti contemporaneamente il risanamento del bilancio. Occorre riservare una particolare attenzione ai programmi operativi "Riforma amministrativa" e "Convergenza digitale", a favore di riforme essenziali della pubblica amministrazione, nonché "Sviluppo delle risorse umane" e "Istruzione e formazione permanente" che sostengono le riforme del mercato del lavoro e della scuola, tutti temi fondamentali nella strategia di riforma e di crescita descritta nel programma di stabilità aggiornato del gennaio 2010. I fondi dell'UE potrebbero essere utilizzati per aumentare l'efficienza della pubblica amministrazione e per finanziare la riforma del sistema sanitario, i servizi pubblici di collocamento, le riforme nel settore della formazione permanente, nonché lo sviluppo di capacità effettive di regolamentazione, controllo e applicazione.

2.3. Settore bancario

Le banche greche sono abbastanza solide per quanto concerne la solvibilità, con un coefficiente di adeguatezza patrimoniale medio dell'11,7%, e rimangono redditizie. Tali banche hanno ricevuto aiuti dallo Stato sotto forma di garanzie e di conferimenti di capitale, ma in misura inferiore alla maggior parte degli altri Stati membri dell'UE. Tuttavia i loro risultati saranno condizionati dalle carenze strutturali dell'economia, come emerge dall'attuale congiuntura economica sfavorevole che rallenta la crescita del credito.

Pur avendo un rapporto prestiti/depositi piuttosto basso, il settore bancario greco ha incontrato difficoltà nell'accedere alla liquidità sui mercati all'ingrosso e ha dovuto contare essenzialmente sui prestiti dell'Eurosistema[16]. Attualmente in Grecia gli attivi delle banche sono costituiti in misura pari all'8% circa da titoli di Stato, soprattutto greci. Se dovesse intervenire un'ulteriore riduzione del rating sulla posizione creditizia della Grecia, le banche

[16] L'accesso ai prestiti dell'Eurosistema è stato facilitato apportando modifiche alle norme sulle garanzie della BCE. Tuttavia, si prevede che alla fine del 2010 nell'Eurosistema saranno ristabiliti i criteri applicabili prima della crisi per l'ammissibilità delle garanzie.

greche e gli altri investitori potrebbero riconsiderare l'opportunità di continuare a detenere tali titoli e ciò comporterebbe nuove tensioni per la capacità di autofinanziamento dello Stato.

Quanto al settore finanziario in senso lato, e più specificamente il settore assicurativo, l'autorità greca di sorveglianza sta ovviando a un problema connesso agli inadempimenti di una società di grandi dimensioni e di quattro più piccole[17].

2.4. Squilibri delle finanze pubbliche

Le finanze pubbliche della Grecia hanno subito nel 2009 un deterioramento superiore a quello previsto in base alla congiuntura sfavorevole e alle misure a sostegno del settore finanziario. Secondo le stime ufficiali inserite nel bilancio 2010, il deficit pubblico ha raggiunto il 12¾% del PIL nel 2009 (tale stima include l'impatto netto a incremento del disavanzo di misure temporanee pari all'1¼% del PIL[18]). Ciò risulta in linea con le previsioni dei servizi della Commissione dell'autunno 2009 e deve essere paragonato all'obiettivo di bilancio del 3,7% del PIL nel 2009, previsto dal programma aggiornato di stabilità e di crescita del gennaio 2009 (tabella 2)[19]. Le attuali stime per il disavanzo nel 2009 sono sostanzialmente superiori a quelle previste quando il Consiglio ha adottato la raccomandazione di cui all'articolo 104, paragrafo 7, del TCE nell'aprile 2009.

Tabella 2: stime rivedute della crescita economica e dei risultati finanziari

	Crescita del PIL reale (variazione in %)					**Accreditamento/indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche (in % del PIL)**				
	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Bilancio 2009	2,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Previsioni COM – Gennaio 2009	0,2	0,7	n.d.	n.d.	n.d.	-3,7	-4,2	n.d.	n.d.	n.d.
PS gennaio 2009	1,1	1,6	2,3	n.d.	n.d.	-3,7	-3,2	-2,6	n.d.	n.d.
Procedura per i disavanzi eccessivi (aprile 2009)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-3,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Previsioni COM – Primavera 2009	-0,9	0,1	n.d.	n.d.	n.d.	-5,1	-5,7	n.d.	n.d.	n.d.
Procedura per i disavanzi eccessivi (ottobre 2009)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-12,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Previsioni COM – Autunno 2009	-1,1	-0,3	0,7	n.d.	n.d.	-12,7	-12,2	-12,8	n.d.	n.d.
Bilancio 2010	-1,2	-0,3	n.d.	n.d.	n.d.	-12,7	-9,1	n.d.	n.d.	n.d.
PS gennaio 2010	-1,2	-0,3	1,5	1,9	2,5	-12,7	-8,7	-5,6	-2,8	-2

Fonte: Servizi della Commissione, programma di stabilità aggiornato

[17] Il 21 settembre 2009 è stata ritirata la licenza di Aspis Pronoia S.A. e di altre quattro compagnie d'assicurazione più piccole del gruppo Aspis, attivo in Grecia. Questa decisione è dovuta segnatamente alla delicata situazione patrimoniale di tali società. Tuttavia, l'importo che il governo greco potrebbe essere chiamato a versare per mantenere la stabilità del settore è limitato.

[18] Tale percentuale può essere ulteriormente suddivisa in un impatto a incremento del disavanzo di spese una tantum dell'1¼% del PIL e di entrate una tantum di circa ¼% del PIL. L'ultimo dato include le entrate una tantum prodotte dall'imposta speciale sui nuclei familiari ad alto reddito e dal condono fiscale del 2009.

[19] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary16053_en.htm.

Le condizioni macroeconomiche sfavorevoli (tabella 3) giustificano solo in parte il disavanzo del 2009, molto superiore a quello previsto nel bilancio. Le ultime stime ufficiali delle autorità greche valutano la crescita reale del PIL a -1¼% nel 2009, sostanzialmente in linea con le previsioni dei servizi della Commissione dell'autunno 2009. Tuttavia, soltanto una piccola parte degli scostamenti di bilancio del 2009 (circa l'1½% del PIL) è attribuibile al funzionamento degli stabilizzatori automatici in quanto l'economia entrava in una fase recessiva. Lo scostamento di bilancio è in parte collegato anche a un effetto "base" provocato dalla significativa revisione verso l'alto del disavanzo pubblico nel 2008 (nell'ottobre 2009 il rapporto disavanzo/PIL del 2008 è stato rivisto verso l'alto del 2¾% rispetto ai dati contenuti nella relazione di primavera)[20].

Oltre a questi fattori, il deterioramento del disavanzo pubblico riflette il calo delle entrate di circa il 2½% del PIL e eccessi di spesa pari a quasi il 2½% del PIL rispetto all'obiettivo di bilancio previsto dal programma di stabilità aggiornato del gennaio 2009. Le minori entrate di bilancio sono in gran parte dovute a carenze nel meccanismo di riscossione delle imposte. Più specificamente, le imposte indirette sono diminuite dell'1¼% del PIL e i contributi sociali di circa ½% del PIL a causa dell'aumento della disoccupazione, ma questo conferma tuttavia che le iniziali proiezioni di bilancio sulle entrate, su cui è stato basato l'obiettivo di bilancio, erano alquanto ottimistiche (tanto per le imposte dirette quanto per le indirette). Riguardo alle spese, come in precedenza indicato, una serie di pagamenti una tantum[21] per un importo pari a circa l'1¼% del PIL hanno contribuito agli eccessi di spesa. Inoltre la spesa per le retribuzioni nel settore pubblico è aumentata all'incirca dello 0,7% del PIL, principalmente a causa del maggior numero dei contratti a breve termine nel pubblico impiego e dell'aumento delle retribuzioni nel settore pubblico. Inoltre il costo per il servizio del debito è aumentato dello 0,5% del PIL a causa della notevole crescita del rapporto debito/PIL. Tali eccedenze di spesa e cali delle entrate hanno largamente vanificato le misure di risanamento finanziario annunciate dal governo nel giugno 2009[22], anche perché queste sono state realizzate soltanto parzialmente nel corso dell'anno[23].

---

20 In applicazione dell'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 479/2009 del Consiglio, Eurostat ha espresso una riserva generale sulla qualità dei dati comunicati dalla Grecia, a causa di notevoli incertezze che gravano sulle cifre trasmesse dall'organismo greco incaricato delle statistiche (Comunicato stampa di Eurostat n. 149/2009 del 21 ottobre 2009). La riserva di Eurostat sulle statistiche relative alle finanze pubbliche della Grecia non è stata ancora sciolta. Cfr. inoltre la relazione della Commissione concernente le statistiche relative al disavanzo e al debito pubblico della Grecia – COM (2010) 1 dell'8.1.2010.

21 Un contributo speciale versato ai nuclei familiari a basso reddito (per 203 milioni di euro), costi amministrativi collegati alle elezioni anticipate dell'ottobre 2009 (244 milioni di euro) e pagamento di arretrati al settore ospedaliero (975 milioni di euro), sovvenzioni e aiuti ad altri organismi pubblici (394 milioni di euro), pagamento di una sanzione amministrativa a seguito di una sentenza del tribunale concernente la società nazionale di trasporto aereo e altri (541 milioni di euro). L'importo totale è di 3 228 milioni di euro, pari all'1¼% del PIL.

22 Le misure previste erano perlopiù intese ad aumentare le entrate su base temporanea (liquidazione delle imposte, imposta supplementare per i salari elevati, prelievo applicabile agli edifici costruiti in violazione del piano regolatore, ecc.) o permanente (aumento delle accise su tabacchi e alcolici, del tasso d'imposta su dividendi e diritti d'opzione, ecc.). Quanto alle spese, nel corso dell'anno sono state annunciate alcune misure (tra cui la riduzione delle spese correnti, il blocco dei salari e delle pensioni nel settore pubblico, la riduzione degli aiuti per lo sviluppo, ecc.).

23 Ad esempio, non è stato dato seguito alla misura che prevedeva un prelievo applicabile agli edifici costruiti in violazione del piano regolatore (con un impatto di bilancio stimato a circa ½% del PIL) annunciata nel giugno 2009 ma che è stata dichiarata incostituzionale dai tribunali greci. Tra le altre misure che hanno generato entrate inferiori a quelle inizialmente previste vi sono il blocco dei salari e delle pensioni nel settore pubblico, il prolungamento del termine per il pagamento delle imposte, l'aumento delle tariffe per i telefoni cellulari e delle tasse sulle imbarcazioni da diporto, ecc.

Tabella 3: Principali fattori che hanno determinato il disavanzo pubblico nel 2009 (*)

	Effetto sul disavanzo (°)	Disavanzo nel 2009
Obiettivo iniziale nella legge finanziaria del 2009		**2,0**
Programma di stabilità aggiornato del gennaio 2009		**3,7**
Effetto "anno base"	1,4	
Stabilizzatori automatici	1,5	
Spese una tantum	1,5	
Impatto delle misure a incremento delle entrate	-1,0	
Impatto delle misure di contenimento della spesa	-0,3	
Diminuzione delle entrate	3,5	
Eccessi di spesa	2,2	
Differenza negli swap	0,2	
Programma di stabilità aggiornato del gennaio 2010		**12,7**

(*) Nella tabella sono sintetizzati, in % del PIL, le principali revisioni, correzioni e discrepanze relative al bilancio 2009 dalla sua adozione da parte del (precedente) governo greco alla fine del 2008 e il nuovo programma di stabilità.

(°) Un '+' indica un incremento del disavanzo, mentre un '-' corrisponde a una riduzione del disavanzo.

In conclusione, nonostante un peggioramento delle condizioni macroeconomiche superiore alle previsioni, il rapido deterioramento degli squilibri di bilancio può solo in parte essere attribuito a condizioni macroeconomiche più difficili del previsto.

2.5. Statistiche di bilancio

Per quanto riguarda il sistema statistico greco, le carenze esistenti nelle statistiche sulle finanze pubbliche costituiscono un problema ricorrente e una seria preoccupazione. Il 22 ottobre 2009, Eurostat ha espresso una riserva generale sulle cifre comunicate dalle autorità greche a causa di incertezze significative riguardo ai dati trasmessi e pertanto non ha convalidato i dati. Più precisamente, nella notifica dell'ottobre 2009 erano indicate revisioni sostanziali del disavanzo pubblico e dei dati sull'indebitamento per gli anni precedenti.

Tramite tali revisioni il disavanzo pubblico per il 2008 è stato stabilito a circa il 7¾% del PIL, con un aumento di 4 punti rispetto al programma di stabilità aggiornato del gennaio 2009 e di 2¾ punti del PIL rispetto alla notifica dell'aprile 2009. Nella recente relazione concernente le statistiche sul disavanzo e sul debito pubblico della Grecia[24] la Commissione ha accertato l'esistenza di gravi irregolarità nelle notifiche effettuate nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi dell'aprile e dell'ottobre 2009, tra cui la trasmissione di dati errati e il mancato rispetto delle regole contabili e dei tempi di notifica. Tra gli altri elementi segnalati, un'insoddisfacente collaborazione tra i servizi nazionali incaricati dell'elaborazione dei dati per tali notifiche, la scarsa autonomia dell'Istituto statistico nazionale della Grecia e della Ragioneria generale dello Stato, un contesto istituzionale e un sistema contabile pubblico inadeguati per quanto concerne la trasmissione di statistiche corrette nel quadro della notifica (in particolare una contabilità opaca o poco documentata che ha imposto revisioni, a volte significative, dei dati da parte delle autorità greche per un periodo prolungato), la mancanza di responsabilità dei singoli incaricati di fornire i dati utilizzati nelle notifiche, (ad esempio in

[24] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=COM_2010_report_greek.

alcuni casi assenza di documentazione scritta o di certificazione, scambio di dati per telefono), le responsabilità non definite e/o la deresponsabilizzazione dei servizi nazionali che forniscono dati fonte o che rilevano i dati statistici e inoltre ambiguità nel conferimento di poteri ai funzionari responsabili dei dati. Pertanto sono necessarie ulteriori iniziative per migliorare la rilevazione e l'elaborazione dei dati pubblici. Date le persistenti carenze della Grecia nel fornire statistiche pubbliche affidabili sul disavanzo per l'attuazione del programma di stabilità e di crescita, è necessario seguire le iniziative di risanamento finanziario dei prossimi anni alla luce non soltanto dei dati relativi al disavanzo pubblico ma anche di una valutazione dell'andamento del debito pubblico.

I problemi endemici e strutturali connessi alla registrazione dei conti pubblici in Grecia hanno pregiudicato l'attuazione efficace e tempestiva dei controlli relativi a spese e entrate. Al fine di migliorare l'iter e l'esecuzione del bilancio, nonché la qualità dei relativi dati, risultano essenziali alcuni interventi da attuare nell'ambito di un processo di riforma ormai indispensabile del sistema statistico greco (inclusa la Ragioneria generale dello Stato) e dell'indipendenza professionale delle autorità statistiche nazionali.

La Commissione sta avviando una procedura d'infrazione concernente il mancato rispetto di una serie di disposizioni normative dell'UE applicabili all'elaborazione e alla comunicazione delle statistiche relative al bilancio in Grecia.

3. PROGRAMMA DI STABILITÀ AGGIORNATO DELLA GRECIA DEL GENNAIO 2010

A norma del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, i paesi che partecipano al sistema della moneta unica debbono presentare ogni anno un programma di stabilità aggiornato. In conformità all'articolo 5, paragrafo 3, di detto regolamento, il Consiglio può esaminare i programmi di stabilità aggiornati sulla base delle valutazioni elaborate dalla Commissione e dal comitato economico e finanziario. Nella sua valutazione, il Consiglio deve anche indicare se le politiche economiche siano coerenti con gli indirizzi di massima per le politiche in questione.

Il bilancio 2010 è stato approvato dal Parlamento greco il 23 dicembre 2009 e stabilisce un obiettivo di disavanzo pubblico del 9,1% del PIL per l'esercizio 2010. Nel frattempo le autorità greche hanno annunciato la necessità di intensificare l'aggiustamento di bilancio già nel 2010 e hanno stabilito un più ambizioso obiettivo di bilancio, all'8,7% del PIL per tale esercizio. Il programma di stabilità aggiornato presentato il 15 gennaio 2010 si riferisce al periodo 2010-2013 e conferma la revisione dell'obiettivo di bilancio all'8,7% del PIL per il 2010. Per garantire il conseguimento di tali nuovi obiettivi, il programma di stabilità aggiornato prevede una serie di misure che vanno ad aggiungersi a quelle indicate nella legge finanziaria 2010. Il programma presenta un pacchetto dettagliato di misure di risanamento finanziario per il 2010, inteso a migliorare la riscossione delle imposte e, in minor misura, a contenere e razionalizzare la spesa pubblica primaria. Il programma reca inoltre una stima dell'impatto di ciascuna delle principali misure di bilancio per il 2010 nonché il calendario previsto per la loro adozione e attuazione. Alcune di queste misure sono state già presentate al Parlamento e saranno attuate nei primi mesi del 2010. I progetti relativi al 2011, al 2012 e al 2013 comprendono una vasta gamma di riforme strutturali ma sono meno dettagliati e non includono un calendario d'esecuzione preciso.

Poiché non disponevano del bilancio 2010, trasmesso dopo la data limite fissata per le previsioni dell'autunno 2009, i servizi della Commissione hanno indicato in tali previsioni che il disavanzo pubblico dovrebbe rimanere superiore al 12% del PIL nel 2010 e nel 2011. Le proiezioni dello scenario macroeconomico su cui è stata basata la legge finanziaria 2010, confermate anche dal programma di stabilità aggiornato del gennaio 2010, danno la crescita reale del PIL a -0,3% nel 2010, sostanzialmente in linea con le previsioni dei servizi della Commissione dell'autunno 2009. Tuttavia queste ultime sono state formulate in base all'ipotesi di politiche invariate e prima delle recenti reazioni dei mercati finanziari, pertanto lo scenario macroeconomico di base per il 2010 incluso nel programma aggiornato è ottimistico.

In base al programma di stabilità aggiornato del gennaio 2010 l'obiettivo generale di bilancio dell'amministrazione pubblica per il 2010 implica un aggiustamento di bilancio, determinato dall'evoluzione del disavanzo complessivo di 4 punti percentuali del PIL, che riflette un aumento del rapporto entrate/PIL pari a 2,6 punti percentuali del PIL e una riduzione del rapporto spese/PIL pari a 1,4 punti percentuali del PIL. Pertanto l'aggiustamento nel 2010 dovrebbe essere in gran parte conseguito operando a livello delle entrate di bilancio, grazie all'attuazione di misure temporanee (una tantum) a incremento delle entrate per circa ¼% del PIL[25] e di un pacchetto di misure permanenti a incremento del gettito fiscale che dovrebbe essere approvato dal Parlamento nel marzo 2010. Per quanto concerne le spese, la prevista riduzione deriva dalla sospensione di spese una tantum superiori all'1% nel 2009, mentre l'impatto dell'annunciata serie di tagli a spese permanenti è in pratica annullato dall'aumento della spesa per istruzione, servizi sanitari e investimenti pubblici.

Più specificamente il programma presenta una serie di misure di risanamento permanenti a livello delle entrate, pari a circa il 2½% del PIL, che saranno attuate nel 2010. Vi sono descritte misure a incremento del gettito fiscale, tra cui l'attuazione di un regime di tassazione progressiva per i redditi di tutte le famiglie e l'eliminazione di esenzioni fiscali (con un effetto sul bilancio stimato allo 0,4% del PIL), la riforma del trattamento fiscale dei beni immobili (con un effetto sul bilancio stimato allo 0,2% del PIL), l'aumento delle accise su tabacchi e alcolici (già presentato al Parlamento, con un effetto sul bilancio stimato allo 0,4% del PIL) e l'aumento delle tariffe di telefonia mobile nonché delle accise sui carburanti[26] (con un effetto sul bilancio stimato allo 0,4% del PIL). Tuttavia, una quota significativa (circa l'1% del PIL) del previsto aumento permanente complessivo delle entrate nel 2010 richiede misure più rigorose di lotta contro l'evasione fiscale. Il programma illustra una serie di interventi politici concernenti il miglioramento del meccanismo di riscossione delle imposte, l'ampliamento della base imponibile e un maggiore rispetto delle norme fiscali[27]. È importante che gli

---

[25] Si tratta dell'effetto netto sul bilancio di entrate una tantum di ½% del PIL (entrate riscosse in relazione al regime di liquidità per il settore finanziario nonché una tassa speciale sulle imprese a elevata redditività e sulle grandi proprietà) e di una spesa specifica di ¼% del PIL (concernente la seconda rata del contributo di solidarietà sociale versato a nuclei familiari poveri).

[26] L'aumento delle tariffe di telefonia mobile e delle accise sui combustibili è stato già disposto con legge del Parlamento precedente, prima delle elezioni politiche di ottobre.

[27] Fusione dei sistemi di riscossione delle imposte e degli oneri sociali, adozione di metodi di revisione contabile basati sui rischi, imposizione di un obbligo legale alle imprese affinché tengano una contabilità professionale con le banche commerciali ed effettuino i pagamenti tramite il sistema bancario, revisione dell'attuale sistema di controlli incrociati, sostituzione delle verifiche formali di libri contabili e di documenti con revisioni approfondite, raccolta di dati presso le imprese di servizi pubblici (elettricità, telefono, acqua) da utilizzare per attuare controlli incrociati, raccolta di dati da tutte le ricevute rilasciate, eliminazione del patteggiamento nel procedimento sanzionatorio e introduzione di un sistema a punti basato su criteri oggettivi, creazione e impiego di un sistema di gestione informatizzato

emendamenti legislativi necessari per l'attuazione della maggior parte delle misure fiscali indicate, che dovrebbero essere presentati al Parlamento in marzo, siano adottati senza indugio affinché le misure producano gli effetti previsti nel 2010. Inoltre, tenuto conto della passata esperienza, è necessario attuare con decisione le misure previste per combattere l'evasione fiscale affinché si concretizzino i benefici effetti attesi.

Sul fronte delle spese, la diminuzione prevista nel 2010 è principalmente una conseguenza della sospensione di spese una tantum del 2009. Nonostante le iniziative intraprese per ridurre la spesa salariale nel settore pubblico nonché i costi operativi e le spese per la difesa (di circa ¾% del PIL), l'aumento delle spese per istruzione e investimenti pubblici (che ammonta a circa ¾% del PIL) in pratica annulla l'effetto di riduzione del disavanzo e pertanto l'impatto finanziario netto rischia di essere trascurabile. Più esattamente, il programma aggiornato prevede misure intese a conseguire una maggiore efficienza nel sistema degli appalti nel settore ospedaliero (con un impatto finanziario permanente stimato allo 0,3% del PIL), nonché l'impegno del governo a limitare i costi operativi dello 0,1% del PIL, a ridurre gli appalti pubblici militari dello 0,2% del PIL, a diminuire le indennità dei funzionari[28] dello 0,3% del PIL, a bloccare le assunzioni nel settore pubblico nel 2010 e ad applicare in seguito la regola di un'assunzione per cinque pensionamenti. Tuttavia la spesa salariale nominale dovrebbe restare all'incirca la stessa del 2009, a causa delle "derive salariali".

Oltre a tali misure, e senza includere l'impatto finanziario nell'obiettivo di bilancio, il ministero delle Finanze ha costituito una riserva per imprevisti e ha congelato il 10% di tutti gli stanziamenti di bilancio per ciascun ministero (diversi da salari, pensioni e pagamento di interessi). In base ai risultati di spesa conseguiti nei primi sei mesi del 2010 gli stanziamenti di bilancio così bloccati potrebbero non essere interamente riassegnati ai ministeri, in modo da ridurre ulteriormente le relative spese entro la fine d'anno.

Alla luce delle informazioni dettagliate contenute nel programma aggiornato, e nonostante l'esistenza di diversi rischi, l'obiettivo di bilancio 2010 sembra realizzabile a condizione che tutte le misure annunciate siano attuate tempestivamente ed efficacemente. La correzione del disavanzo nominale prevista dal programma di stabilità aggiornato riflette in larga misura da un lato la sospensione di misure una tantum a incremento del disavanzo del 2009 e, dall'altro, l'attuazione di misure una tantum di riduzione del disavanzo nel 2010. La sospensione di spese una tantum prevista nell'aggiornamento avrà un effetto automatico di riduzione del disavanzo pari a poco più dell'1% del PIL nel 2010, mentre l'impatto finanziario netto complessivo delle misure una tantum a incremento delle entrate sarà di circa ¼% del PIL. Pertanto nel 2010 l'effetto complessivo di riduzione del disavanzo dei fattori temporanei è di poco inferiore all'1½% del PIL (quasi un terzo del risanamento di 4 punti percentuali del PIL previsto per il 2010). La riduzione del disavanzo nominale che non è basata su misure una tantum dovrebbe essere di circa il 2½% del PIL nel 2010.

---

delle revisioni contabili, amnistia fiscale per i privati cittadini o le imprese che permettono di consegnare alla giustizia i funzionari corrotti, creazione di un organismo centralizzato cui è affidare la procedura di risoluzione delle controversie togliendola ai direttori degli uffici regionali delle imposte, riduzione del numero di uffici regionali delle imposte istituendo nuove modalità per il ritiro di formulari, l'ottenimento di aiuto e la presentazione delle dichiarazioni fiscali (Internet, uffici postali e call center) ecc.

[28] Le indennità mensili per i funzionari, da aggiungere alla retribuzione nominale, non sono armonizzate nei diversi dipartimenti governativi. In alcuni ministeri sono previste indennità che superano il 100% della retribuzione statutaria nominale e che in effetti raddoppiano lo stipendio mensile degli impiegati, mentre in altri ministeri ed enti pubblici le indennità mensili sono limitate al 30% della retribuzione statutaria nominale.

Al momento vi è un notevole grado di incertezza riguardo all'obiettivo dell'8,7% del PIL per il bilancio 2010 e il rischio di scostamenti di bilancio è elevato, a causa segnatamente delle ipotesi macroeconomiche favorevoli su cui è basato il programma e della ottimistica stima ufficiale dei risultati ottenuti con la lotta all'evasione fiscale. Nonostante siano state trasmesse informazioni dettagliate riguardo alle misure su cui è basato l'obiettivo di bilancio e al loro impatto finanziario, occorre prevedere una rapida e rigorosa attuazione delle politiche annunciate. Oltre alle incertezze riguardanti gli effetti delle previste misure di risanamento, sulle proiezioni relative alle entrate e alle spese utilizzate per stabilire l'obiettivo di bilancio 2010 incombono alcuni rischi. In particolare, dato l'incremento di 7 punti percentuali previsto per il rapporto debito pubblico/PIL nel 2010 e l'aumento dei tassi di interesse sul nuovo debito (o sul debito a tasso variabile), la previsione di spesa per interessi contenuta nell'aggiornamento 2010 sembra ottimistica. Inoltre i risultati finanziari del 2008 non sono stati convalidati da Eurostat. Eventuali revisioni dei dati relativi agli anni scorsi potrebbero ripercuotersi sul bilancio 2010. Analogamente il disavanzo del 2009, qualora dovesse risultare superiore alla stima del 12¾% del PIL, potrebbe costituire un punto di partenza meno favorevole per il 2010[29]. Pertanto, è della massima importanza che le misure presentate nel programma di stabilità (inclusa la stima del loro impatto finanziario), su cui è stato basato l'obiettivo di bilancio, siano attuate con rapidità e rigore e che la Grecia sia pronta ad annunciare e ad attuare nuove misure qualora tali rischi dovessero concretizzarsi.

Dal programma risulta che il disavanzo pubblico dovrebbe ulteriormente diminuire sul medio termine e scendere al 5,6% del PIL nel 2011, al 2,8% del PIL nel 2012 e al 2% del PIL nel 2013. Analogamente, il saldo primario dovrebbe registrare un avanzo del 3,2% del PIL entro il 2013, a fronte di un disavanzo primario del 7,7% nel 2009. La strategia di bilancio delineata è intesa a ridurre il disavanzo strutturale (ricalcolato dai servizi della Commissione secondo il metodo comune) dall'11½% del PIL nel 2009 al 7¾% nel 2010 e all'1½% entro il 2013, mentre si prevede che l'obiettivo a medio termine (OMT) di un bilancio in pareggio in termini strutturali (ossia in termini corretti per il ciclo al netto di misure una tantum e di altre misure temporanee) non sarà raggiunto durante il periodo di riferimento del programma. Il risanamento del bilancio nel periodo 2011-2013 è basato tanto su aumenti delle entrate quanto su riduzioni delle spese, anche se per il momento non sono stati trasmessi dettagli in proposito. Pertanto i risultati di bilancio del 2011 e degli anni successivi non sono scontati. Inoltre, lo scenario macroeconomico centrale è basato su ipotesi di crescita ottimistiche, il che implica che la crescita del PIL reale ritorni positiva, all'1,5% nel 2011 e all'1,9% nel 2012, raggiungendo il 2,5% nel 2013. Nel complesso i rischi per il percorso di aggiustamento a medio termine sono considerevoli.

Il debito pubblico lordo, stimato al 113,4% del PIL nel 2009, secondo le proiezioni del programma di stabilità dovrebbe superare il 120% del PIL nel 2010 prima di iniziare nuovamente un percorso discendente nel 2012. L'aumento del rapporto debito/PIL nel 2009 è dovuto all'incremento del disavanzo e al calo della crescita del PIL nonché a un significativo aggiustamento stock/flussi in conseguenza di operazioni finanziarie connesse al regime di liquidità per il settore finanziario e alla liquidazione degli arretrati. Anche i rischi associati alla prevista evoluzione del rapporto debito/PIL sembrano essere in aumento, dati i rischi inerenti alle previsioni relative al disavanzo e al PIL. Questi rischi potrebbero aumentare a causa dall'incertezza che circonda gli aggiustamenti stock/flussi: in effetti anche se questi

[29] Finora gli indicatori disponibili, ancora incompleti, indicano che un eventuale scostamento nei risultati finanziari del 2009, in aggiunta al 12,7% del PIL, dovrebbe essere limitato. A norma del regolamento (CE) n. 479/2009 del Consiglio, i primi risultati di bilancio per il 2009 saranno comunicati dall'Istituto statistico nazionale della Grecia entro il 1° aprile 2010.

sono stati significativamente ridotti rispetto al passato (0,2% del PIL per ogni anno del programma) il programma non fornisce alcuna informazione sulle loro componenti.

Il programma di stabilità aggiornato del gennaio 2010 contiene inoltre informazioni su una vasta gamma di riforme strutturali da avviare o da realizzare nel corso del 2010. In base a tali informazioni, l'attuazione tempestiva ed efficace di queste riforme avrà un impatto positivo sulla qualità delle finanze pubbliche e ovvierà alle carenze strutturali interne dell'economia greca. Più specificamente, il governo ha già presentato al Parlamento il disegno di legge inteso a rendere indipendente il Servizio statistico e prevede di istituire un ufficio per il controllo dell'attuazione del bilancio posto sotto gli auspici del Parlamento nonché di adottare norme di bilancio vincolanti al fine di elaborare e attuare efficacemente il bilancio sul medio periodo. A medio termine, entro il 2011, le autorità greche si impegnano ad avviare la formazione del bilancio per attività, che entro il 2012 sostituirà l'attuale sistema. L'elaborazione del bilancio avverrà in un quadro di bilancio pluriennale vincolante, basato su un metodo di contabilità a partita doppia. Inoltre, il programma illustra un vasto pacchetto di riforme, che include segnatamente politiche a favore di progetti d'investimento ecocompatibili e un riesame dell'attuale legge in materia di investimenti, la promozione di partenariati pubblico-privato e l'istituzione di un fondo di sviluppo ellenico, il contenimento delle pressioni inflazionistiche grazie a una migliore regolamentazione del mercato, l'attuazione di politiche attive del mercato del lavoro, il miglioramento della pubblica amministrazione, il rafforzamento della trasparenza e del dovere di rendicontazione, la diminuzione dei comuni e dei consigli locali, il sostegno agli investimenti in ricerca, tecnologia e innovazione.

4. SORVEGLIANZA DELL'UE NELL'ATTUALE CONGIUNTURA

4.1. Uso combinato degli strumenti di sorveglianza

Numerosi Stati membri dell'UE devono attualmente far fronte a disavanzi pubblici superiori al valore di riferimento del 3% del PIL fissato dal trattato. Il deterioramento, spesso grave, delle situazioni del disavanzo e del debito va esaminato nel contesto di una crisi finanziaria e di una recessione economica senza precedenti. I fattori in gioco sono diversi. In primo luogo, la congiuntura sfavorevole determina una diminuzione delle entrate fiscali e un aumento della spesa sociale (si pensi all'indennità di disoccupazione). In secondo luogo, riconoscendo l'importante funzione delle politiche di bilancio nell'attuale situazione economica straordinaria, nel suo piano europeo di ripresa economica del novembre 2008[30], approvato dal Consiglio europeo di dicembre[31], la Commissione ha invitato a introdurre stimoli fiscali. Secondo il piano occorre prevedere stimoli tempestivi, temporanei, mirati e diversificati da Stato membro a Stato membro, per riflettere le diverse posizioni in termini di sostenibilità delle finanze pubbliche e di competitività, e sopprimerli quando la ripresa potrà proseguire in modo autonomo. Infine, diversi paesi hanno adottato misure intese a stabilizzare il settore finanziario, alcune delle quali hanno avuto un impatto sulla situazione del debito pubblico o

[30] "Un piano europeo di ripresa economica", comunicazione della Commissione al Consiglio europeo – COM(2008) 800 del 26.11.2008.

[31] Cfr. conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles, 11-12 dicembre 2008, rif. 17271/1/08 REV. 1.

potrebbero portare in futuro ad un aumento del disavanzo o del debito[32], anche se i costi del sostegno governativo dovrebbero essere in parte recuperati in futuro.

In Grecia l'attuale deterioramento delle finanze pubbliche deve essere valutato in tale contesto, ma gli squilibri di bilancio sono elevati e costanti da diversi anni nonostante la congiuntura economica favorevole fino al 2008 e ciò suggerisce che la loro origine sia strutturale. In particolare il disavanzo pubblico riflette l'insufficiente controllo della spesa, mentre le proiezioni relative all'aumento delle entrate e del PIL sono regolarmente risultate troppo ottimistiche. Anche le carenze endemiche e strutturali legate alla registrazione dei conti pubblici greci hanno nuociuto a un efficace e tempestivo controllo delle spese e delle entrate e alla sorveglianza macroeconomica. Livelli elevati di disavanzo hanno portato a uno dei maggiori tassi di indebitamento dell'UE, che non soltanto è notevolmente superiore al valore di riferimento del 60% del PIL ma continua a crescere in modo non sostenibile.

La situazione della Grecia è caratterizzata dall'effetto combinato di una crisi di bilancio e di più vasti squilibri macroeconomici che hanno origine in problemi strutturali profondamente radicati e richiede quindi l'attuazione congiunta tanto degli strumenti di sorveglianza economica e di bilancio previsti dal trattato quanto della pertinente legislazione derivata. A tal fine, è essenziale applicare simultaneamente gli strumenti che permettono di conseguire un durevole risanamento del bilancio e portare avanti le riforme strutturali necessarie nel più ampio contesto dell'attività economica. Il quadro di sorveglianza dell'UE dovrebbe essere rafforzato prevedendo una raccomandazione a norma dell'articolo 121, paragrafo 4, una decisione che intima di adottare misure in conformità all'articolo 126, paragrafo 9 e un parere concernente il programma di stabilità aggiornato del gennaio 2010 in conformità al regolamento (CE) n. 1466/97 (la cosiddetta parte preventiva del patto di stabilità e crescita), da applicare simultaneamente.

4.2. Applicazione dell'articolo 121 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea

In conformità all'articolo 121, paragrafo 2, del TFUE il Consiglio adotta una raccomandazione relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità, deliberando in base a una raccomandazione della Commissione e a una conclusione del Consiglio europeo. L'articolo 121, paragrafo 3, del trattato impone al Consiglio di sorvegliare gli sviluppi economici in ciascuno Stato membro e nell'Unione nonché la coerenza delle politiche economiche con gli indirizzi di massima per dette politiche, sulla base di relazioni presentate dalla Commissione. Qualora si accerti che le politiche economiche di uno Stato membro non sono coerenti con gli indirizzi di massima stabiliti per tali politiche o rischiano di compromettere il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria, l'articolo 121, paragrafo 4, prevede che la Commissione può rivolgere un avvertimento allo Stato membro in questione e raccomandare al Consiglio di formulare a detto Stato membro le opportune raccomandazioni. Data la gravità della situazione in Grecia e per garantire coerenza con la decisione a norma dell'articolo 126, paragrafo 9, è opportuno che il Consiglio adotti la necessaria raccomandazione. Inoltre il Consiglio, deliberando su una proposta della Commissione, può decidere di rendere pubbliche le proprie raccomandazioni.

---

[32] Cfr. la decisione Eurostat "The statistical recording of public interventions to support financial institutions and financial markets during the financial crisis", comunicato stampa Eurostat n. 103/2009 del 15 luglio 2009, e 'Accounting for Bank Rescues' *in* Public Finances in EMU-2009, *European Economy n.* 5, pagg. 59-63.

Il 14 maggio 2008[33] il Consiglio ha adottato la più recente raccomandazione relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità. Tra gli indirizzi di massima per le politiche economiche del periodo 2008-2010 figurano orientamenti politici per gli Stati membri concernenti il rispetto degli obiettivi di bilancio a medio termine e l'adozione di provvedimenti efficaci per assicurare la rapida correzione della situazione di disavanzo eccessivo. Inoltre, gli Stati membri che presentano squilibri esterni dovrebbero correggerli attuando riforme strutturali, rilanciando la competitività con l'estero e contribuendo alla correzione del disavanzo mediante politiche finanziarie. Su tale base, il 25 giugno 2009[34], il Consiglio ha sottolineato nelle sue raccomandazioni strutturali che la Grecia deve "intensificare gli sforzi per ovviare agli squilibri macroeconomici e alle carenze strutturali dell'economia" e ha formulato alcune raccomandazioni specifiche per tale Stato. Vi si indica in particolare la necessità di proseguire il risanamento delle finanze pubbliche; di migliorare la concorrenza in materia di servizi professionali e di attuare riforme per aumentare gli investimenti a favore della R&S; di utilizzare più efficacemente i fondi strutturali; di riformare la pubblica amministrazione e di adottare un'ampia gamma di misure per il mercato del lavoro secondo un'impostazione integrata basata sulla flessicurezza. Contemporaneamente il Consiglio ha raccomandato alla Grecia di assicurare, in quanto Stato membro alla zona euro, la sostenibilità delle finanze pubbliche; di migliorare la qualità delle finanze pubbliche, anche con l'ammodernamento della pubblica amministrazione, e di attuare i principi comuni dell'UE in materia di flessicurezza.

Alla luce dell'impatto che la crisi economica e finanziaria mondiale ha sull'economia greca, il riprezzamento dei rischi che ne consegue pone ulteriori pressioni su tali oneri debitori, aumenta i premi di rischio sul debito pubblico e può sollevare interrogativi sulla solvibilità dell'economia greca, con un possibile effetto di contagio sulle altre economie della zona euro.

4.3. Applicazione dell'articolo 126 del trattato e precedenti fasi della procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti della Grecia

L'articolo 126 del TFUE stabilisce la procedura per i disavanzi eccessivi. La procedura è ulteriormente specificata dal regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi[35], che costituisce parte integrante del patto di stabilità e crescita.

A norma dell'articolo 126, paragrafo 2, del TFUE, la Commissione esamina la conformità alla disciplina di bilancio sulla base dei due seguenti criteri: a) se il rapporto tra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il PIL superi il valore di riferimento del 3% (a meno che il rapporto non sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento; oppure, in alternativa, il superamento del valore di riferimento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti prossimo al valore di riferimento), e b) se il rapporto tra debito pubblico e PIL superi il valore di riferimento del 60% (a meno che detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento ad un ritmo adeguato).

---

33 Raccomandazione 2008/390/CE del Consiglio (GU L 137 del 27.5.2008, pag. 13).

34 GU L 183 del 15.7.2009, pag. 1.

35 GU L 209 del 2.8.1997, pag. 6. Si tiene inoltre conto del parere del comitato economico e finanziario in merito a "Specifiche sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita e linee direttrici sulla presentazione e il contenuto dei programmi di stabilità e convergenza", approvato dal Consiglio Ecofin in data 20 novembre 2009 e disponibile sul sito Internet: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/legal_texts/index_en.htm.

A norma dell'articolo 126, paragrafo 3 del TFUE (ex articolo 104, paragrafo 3, del TCE), se uno Stato membro non rispetta i requisiti previsti da uno dei suindicati criteri o da entrambi, la Commissione deve redigere una relazione. La relazione della Commissione "tiene conto anche dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per gli investimenti e tiene conto di tutti gli altri fattori significativi, compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine dello Stato membro".

Sulla base dei dati notificati dalle autorità greche nell'ottobre 2008 riguardo al disavanzo e al debito effettivi[36], successivamente convalidati da EUROSTAT[37], e tenuto conto delle previsioni intermedie dei servizi della Commissione del gennaio 2009, a norma dell'articolo 104, paragrafo 3, del trattato TCE, il 18 febbraio 2009 la Commissione ha adottato una relazione per la Grecia[38]. Successivamente, il 27 febbraio 2009 il comitato economico e finanziario ha formulato un parere in merito alla relazione della Commissione, conformemente all'articolo 104, paragrafo 4, del TCE. Il 24 marzo 2009 la Commissione, tenuto conto della relazione di cui all'articolo 104, paragrafo 3, del TCE e del parere del comitato economico e finanziario, ha trasmesso al Consiglio, in conformità all'articolo 104, paragrafo 5, del TCE, il parere in cui constata l'esistenza di un disavanzo eccessivo in Grecia.

Il 27 aprile 2009 il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, ha deciso, conformemente all'articolo 104, paragrafo 6, del TCE, che in Grecia esiste un disavanzo eccessivo[39]. Nel contempo, in conformità all'articolo 104, paragrafo 7, del TCE il Consiglio, ha raccomandato alla Grecia di porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo entro il 2010, portando il disavanzo delle amministrazioni pubbliche sotto il 3% del PIL in modo credibile e sostenibile. In tale raccomandazione, il Consiglio ha inoltre ha segnalato alle autorità greche che a tal fine era opportuno i) rafforzare il risanamento di bilancio nel 2009, prevedendo segnatamente misure permanenti intese a contenere le spese e anche attuando le misure già annunciate; ii) attuare ulteriori misure permanenti nel 2010, al fine di portare il disavanzo nominale chiaramente al disotto del valore di riferimento del 3% del PIL entro la fine dell'anno; iii) proseguire gli sforzi per controllare i fattori diversi dal fabbisogno netto di finanziamento che contribuiscono alla variazione del livello del debito, al fine di garantire una riduzione sufficiente del rapporto debito pubblico lordo/PIL che consenta di avvicinarsi a un ritmo soddisfacente al valore di riferimento; e iv) continuare le iniziative avviate per migliorare la raccolta e il trattamento dei dati statistici, in particolare dei dati delle amministrazioni pubbliche. Il Consiglio ha fissato al 27 ottobre 2009 il termine entro il quale la Grecia doveva adottare provvedimenti efficaci per rafforzare il percorso di risanamento di bilancio già nel 2009 e indicare misure sufficienti a garantire progressi adeguati verso la correzione del disavanzo eccessivo entro il 2010.

---

36 In conformità al regolamento (CE) n. 3605/93 del Consiglio, nel frattempo sostituito dal regolamento (CE) n. 479/2009 del Consiglio, gli Stati membri devono comunicare alla Commissione due volte l'anno i propri disavanzi pubblici previsti ed effettivi nonché i livelli del debito pubblico. Per la più recente notifica della Grecia si rinvia al sito: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/procedure/edp_notification_tables.

37 Comunicato stampa Eurostat n. 147/2008 del 22.10.2008.

38 Per tutti i documenti connessi alla procedura per i disavanzi eccessivi relativa alla Grecia si rinvia al seguente sito: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm.

39 Decisione 2009/415/CE del Consiglio, GU L 135 del 30.5.2009, pag. 21.

L'11 novembre 2009 la Commissione ha valutato i provvedimenti adottati dalla Grecia al fine di correggere il disavanzo eccessivo entro il 2010, in risposta alla raccomandazione del Consiglio del 27 aprile 2009 e, essendo giunta alla conclusione che tali provvedimenti erano insufficienti, ha trasmesso una raccomandazione per una decisione del Consiglio[40]. Il 2 dicembre 2009 il Consiglio ha adottato pertanto la decisione a norma dell'articolo 126, paragrafo 8, del TFUE.

Conformemente all'articolo 5, paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 1467/97, *"L'eventuale decisione del Consiglio, che intima allo Stato membro partecipante interessato di adottare misure volte alla riduzione del disavanzo di bilancio, in conformità dell'articolo 104, paragrafo 9, del trattato (articolo 126, paragrafo 9 del TFUE), è adottata entro due mesi dalla decisione del Consiglio che constata, in conformità dell'articolo 104, paragrafo 8, (articolo 126, paragrafo 8 del TFUE) che non è stato dato seguito effettivo alle sue raccomandazioni*" ossia di "*prendere, entro un termine stabilito, le misure volte alla riduzione del disavanzo che il Consiglio ritiene necessarie per correggere la situazione*".

5. NECESSITÀ DI UN RISANAMENTO FINANZIARIO NEL 2010 E NEGLI ANNI SUCCESSIVI E PROROGA DEL TERMINE PER LA CORREZIONE DEL DISAVANZO ECCESSIVO

Sulla base delle proiezioni macroeconomiche e delle stime sulla crescita potenziale elaborate dai servizi della Commissione nell'autunno 2009, il disavanzo strutturale del 2009 si attesta sull'11½% del PIL. Pertanto l'adeguamento strutturale complessivo, necessario alla Grecia per portare il disavanzo nominale al disotto del valore di riferimento del 3% del PIL, è superiore al 9% del PIL. La correzione del disavanzo eccessivo nel 2010, come in precedenza raccomandato dal Consiglio, non è quindi più realistica.

È indispensabile che la Grecia proceda a un risanamento strutturale anticipato e credibile delle finanze pubbliche al fine di migliorare le proprie prospettive di crescita a medio termine, ma ovviamente uno sforzo così intenso non può essere effettuato in un solo anno e anche il conseguimento di tale obiettivo in un triennio può risultare problematico. Tuttavia gli squilibri di bilancio profondi e persistenti, unitamente ai livelli di debito elevati e in rapida ascesa nonché agli indicatori disponibili per la sostenibilità a lungo termine, sono fonte di seria preoccupazione e richiedono un'iniziativa risoluta a breve termine. Secondo la relazione 2009 dei servizi della Commissione in materia di sostenibilità[41], la Grecia presenta un rischio elevato a lungo termine per quanto concerne la sostenibilità sul lungo termine delle finanze pubbliche. L'impatto a lungo termine dell'invecchiamento della popolazione sul bilancio è assai superiore alla media UE, soprattutto a causa di un aumento relativamente consistente della spesa pensionistica in percentuale del PIL nei prossimi decenni qualora il sistema pensionistico non sia modificato. La posizione di bilancio nel 2009 accentua l'incidenza dell'invecchiamento della popolazione sul divario di sostenibilità. Avanzi primari elevati nel medio periodo e in particolare l'attuazione di una nuova riforma del sistema pensionistico al fine di contenere l'aumento consistente della spesa legata all'invecchiamento della popolazione contribuirebbero a ridurre i rischi per la sostenibilità delle finanze pubbliche nel

---

40 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary16243_en.pdf.

41 Secondo le proiezioni inserite nella relazione sulla sostenibilità del 2009 (European Economy n. 9), le spese pubbliche collegate all'invecchiamento potrebbero aumentare, nell'ipotesi di politiche invariate, del 16% del PIL nel periodo 2010-2060 e di tale percentuale 12,5 punti concernono le pensioni. Cfr. inoltre la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – Sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche per un'economia in ripresa – COM(2009) 545 del 14.10.2009

lungo periodo. Se non verranno rapidamente corretti, gli squilibri di bilancio della Grecia peseranno sulle aspettative degli operatori economici e danneggeranno le prospettive di crescita non solo a lunga scadenza ma anche nell'immediato futuro.

In considerazione di ciò, la Commissione ritiene che prorogando al 2012 il termine per l'eliminazione del disavanzo eccessivo della Grecia in conformità al programma di stabilità aggiornato del gennaio 2010, si creerebbero le condizioni per un risanamento equilibrato e duraturo (che renderà in seguito necessario un adeguamento per raggiungere a medio termine l'obiettivo di un bilancio in pareggio o in avanzo). Per conseguire tale obiettivo, il governo greco deve prevedere un'attuazione rigorosa delle misure di riduzione del disavanzo e delle riforme strutturali previste nel programma di stabilità aggiornato del gennaio 2010 ed essere pronto ad adottare ulteriori misure qualora il risanamento non sia sufficiente per raggiungere tale obiettivo. Ciò dovrebbe rendere più credibile l'obiettivo di portare il disavanzo pubblico al disotto del 3% del PIL nel 2012.

Se il rapporto tra debito pubblico e PIL nel 2010 scenderà all'8,7% del PIL sulla base delle misure permanenti previste, un percorso credibile di aggiustamento per portare durevolmente il disavanzo al disotto del 3% del PIL entro il 2012 richiederebbe un miglioramento significativo del saldo strutturale (saldo corretto per il ciclo al netto di misure una tantum e di altre misure temporanee) anche nel 2011 e nel 2012. Pertanto, per questi due anni, la manovra finanziaria strutturale dovrebbe essere pari ad almeno il 3½% del PIL nel 2010 e nel 2011 e al 2½% del PIL nel 2012.

Qualora le entrate del 2010 risultino superiori al previsto, le autorità greche dovrebbero utilizzare tale ulteriore margine di manovra per ridurre in maggior misura il disavanzo e contribuire così alla diminuzione duratura del livello del debito pubblico. Altrimenti, il governo greco dovrebbe adottare le misure necessarie per compensare le minori entrate tagliando le spese correnti.

L'incidenza già in calo sul rapporto debito/PIL di fattori diversi dall'indebitamento netto e dalla crescita del PIL nominale, cioè di operazioni finanziarie e di altre componenti del cosiddetto aggiustamento stock/flussi che hanno spinto verso l'alto il rapporto debito/PIL negli anni scorsi, secondo le proiezioni dovrebbe ulteriormente diminuire nel 2010. Questo previsto sviluppo dell'aggiustamento stock/flussi rappresenta un miglioramento rispetto al passato, ma restano inquietudini sul suo contributo all'aumento complessivo del livello di debito. È pertanto necessario che il governo greco prenda ulteriori provvedimenti per controllare gli elementi, diversi dal disavanzo, che provocano un aumento del debito.

Il livello del debito pubblico nel periodo 2010-2012 non dovrebbe aumentare in misura superiore a quanto dettato dagli obiettivi di un disavanzo nominale massimo dell'8,7% del PIL nel 2010, del 5,6% del PIL nel 2011 e del 2,8% del PIL nel 2012, dall'emissione di debito necessaria per la liquidazione degli arretrati e dalla normale gestione della liquidità. Di conseguenza la variazione nel livello del debito lordo non dovrebbe superare 22,240 miliardi di euro nel 2010, 11,320 miliardi di euro nel 2011 e 4,510 miliardi di euro nel 2012. Ciò corrisponde a un aggiustamento complessivo stock/flussi di ¼% del PIL all'anno nel 2010, nel 2011 e nel 2012.

Dopo aver assicurato la correzione del disavanzo eccessivo la Grecia dovrà adottare le misure opportune per giungere rapidamente a un bilancio equilibrato in termini strutturali, al fine di ottenere una riduzione sufficiente e durevole dei livelli di debito. Il raggiungimento di un

bilancio equilibrato che consenta un'adeguata gestione finanziaria nelle congiunture economiche sfavorevoli resta un fattore essenziale.

Negli ultimi anni vi è stato un significativo deterioramento dei conti con l'estero dell'economia greca e gli squilibri esterni elevati e persistenti rispecchiano in larga misura il notevole deterioramento della posizione delle finanze pubbliche del paese. La posizione internazionale netta degli investimenti è significativamente peggiorata a partire dal 2004. La posizione internazionale netta è negativa e ha già superato il 115% del PIL nel 2009. Di conseguenza il settore pubblico non soltanto assorbe la principale quota dei finanziamenti esterni disponibili ma impedisce anche l'accesso del settore privato a tali finanziamenti. Pertanto un ambizioso piano di risanamento è necessario per recuperare la competitività perduta e porre rimedio agli squilibri esterni esistenti. Altri fattori fondamentali al fine di ristabilire la competitività dei prezzi e correggere gli squilibri esterni sono costituiti dalle misure strutturali e dalla moderazione salariale.

Il risanamento di bilancio è indispensabile per recuperare le perdite di competitività e rimediare agli squilibri esterni esistenti. A tal fine le autorità greche dovrebbero attuare misure permanenti intese a controllare la spesa primaria corrente, in particolare le spese salariali del settore pubblico, e realizzare con urgenza le riforme strutturali. Tali autorità dovrebbero segnatamente verificare che le misure di risanamento del bilancio siano finalizzate anche al miglioramento della qualità delle finanze pubbliche, nell'ambito di un programma globale di riforma, e procedere nel contempo alla rapida attuazione delle politiche necessarie per un'ulteriore riforma dell'amministrazione tributaria.

La Commissione raccomanda alla Grecia di presentare entro il 16 marzo 2010 una relazione che indichi le misure necessarie per raggiungere gli obiettivi di bilancio del 2010 e il relativo calendario di attuazione. La Grecia dovrebbe inoltre trasmettere entro il 15 maggio 2010 (e in seguito con scadenza trimestrale) una relazione in cui sono descritte le misure da attuare in conformità alla raccomandazione del Consiglio di cui all'articolo 121, paragrafo 4, e alla decisione a norma dell'articolo 126, paragrafo 9. Vi dovrebbero in particolare figurare informazioni dettagliate concernenti le misure concrete attuate nel periodo oggetto della relazione per conformarsi alla presente decisione; le misure concrete da attuare successivamente alla data della relazione per conformarsi alla presente decisione; lo scadenzario per l'adozione delle misure strutturali descritte nel programma di stabilità aggiornato del gennaio 2010; l'esecuzione mensile del bilancio dello Stato; i dati in corso di esercizio sull'esecuzione del bilancio relativi alla previdenza sociale, agli enti locali e ai fondi fuori bilancio; l'emissione e il risarcimento del debito pubblico; informazioni sugli sviluppi permanenti e temporanei dell'occupazione nel settore pubblico, sulla spesa pubblica in attesa di pagamento (arretrati accumulati) e la situazione finanziaria delle aziende pubbliche e di altri organismi pubblici (con frequenza annuale).

*

* *

Alla luce della valutazione di cui sopra, la Commissione raccomanda al Consiglio i) di trasmettere alla Grecia raccomandazioni allo scopo di porre fine al mancato rispetto degli indirizzi di massima per le politiche economiche e di evitare il rischio di compromettere il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria, in conformità all'articolo 121, paragrafo 4, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ii) di intimare alla Grecia, in conformità all'articolo 126, paragrafo 9, di adottare le misure per la riduzione del disavanzo

ritenute necessarie dal Consiglio per correggere la situazione di disavanzo eccessivo e iii) di esprimere un parere sul programma di stabilità aggiornato. Inoltre la Commissione ritiene che rendendo pubblica la presente raccomandazione del Consiglio in conformità all'articolo 121, paragrafo 4, si faciliterà il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e della Comunità e si contribuirà a una maggiore comprensione tra gli operatori economici, agevolando l'attuazione delle misure raccomandate. Essa propone pertanto al Consiglio di decidere di rendere pubblica l'allegata raccomandazione. Anche le altre raccomandazioni e la decisione sono pubbliche.

2010/0031 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che rende pubblica la raccomandazione intesa a porre fine alla mancanza di coerenza delle politiche economiche della Grecia con gli indirizzi di massima e a scongiurare il rischio di compromettere il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121, paragrafo 4,

vista la proposta della Commissione,

considerando quanto segue:

(1) Il [16 febbraio 2010] il Consiglio ha adottato la raccomandazione [n. ...] intesa a porre fine alla mancanza di coerenza delle politiche economiche della Grecia con gli indirizzi di massima e a scongiurare il rischio di compromettere il funzionamento dell'unione economica e monetaria.

(2) La pubblicazione della suddetta raccomandazione ha lo scopo di agevolare il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione e di contribuire a una maggiore comprensione tra gli operatori economici, favorendo l'attuazione delle misure raccomandate,

DECIDE:

Articolo 1

La raccomandazione [n. ... del 16 febbraio 2010] intesa a porre fine alla mancanza di coerenza delle politiche economiche della Grecia con gli indirizzi di massima e a scongiurare il rischio di compromettere il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 2

La presente decisione acquista efficacia il [16 febbraio 2010].

Fatto a Bruxelles, il [16 febbraio 2010].

Per il Consiglio
Il presidente