

PARERE DEL CONSIGLIO
del 12 febbraio 2008
sul programma di stabilità aggiornato della Germania, 2007-2011

(2008/C 49/04)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea,

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 economiche ⁽¹⁾, in particolare l'articolo 5, paragrafo 3,

vista la raccomandazione della Commissione,

previa consultazione del comitato economico e finanziario,

HA ESPRESSO IL SEGUENTE PARERE:

(1) Il 12 febbraio 2008 il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità aggiornato della Germania relativo al periodo 2007-2011.

(2) La crescita economica in Germania nel 2006 e nel 2007 è stata significativamente più forte rispetto a quella registrata nei primi cinque anni di questo decennio. Il protrarsi della moderazione salariale e le riforme strutturali hanno permesso recuperi di competitività e hanno stimolato la crescita dell'occupazione. Il netto miglioramento del mercato del lavoro conforta le prospettive di una stabile ripresa della domanda interna, fattore che contribuirà a compensare l'attesa minor crescita della domanda estera. Va in particolare rilevata la rapidità

con cui il bilancio è stato risanato. Il saldo globale delle amministrazioni pubbliche è balzato da un disavanzo di quasi il 3,5 % del PIL nel 2005 a un lieve avanzo netto nel 2007. Anche il disavanzo strutturale è stato ridotto del 2,5 punti percentuali tra il 2005 e il 2007. Chiave di volta di questo risanamento è stato il controllo della spesa pubblica, che dal 47 % del PIL nel 2005 è scesa sotto il 44 % nel 2007. Il merito di questa nuova situazione va ascritto alle misure varate nel 2005, ma anche al fatto che, inaspettatamente, il forte gettito fiscale non è stato interamente speso, bensì utilizzato per ridurre il disavanzo.

(3) Le prospettive macroeconomiche recepite dal programma di stabilità prevedono una decelerazione della crescita del PIL reale, che passerà dal 2,4 % nel 2007 al 2 % nel 2008 e all'1,5 % in media nel restante periodo di riferimento del programma. A giudicare dai dati disponibili attualmente ⁽²⁾, questo scenario di crescita appare plausibile fino al 2008 e prudente per gli anni seguenti. Mentre la crescita del PIL resterebbe inferiore alle effettive potenzialità nel 2009-2011, si prevede che l'occupazione continui a crescere. Secondo le previsioni, gli aumenti salariali saranno moderati e quindi non innescheranno spinte inflattive. Dovrebbe invece cessare il progressivo miglioramento della competitività dei prezzi, processo osservato negli ultimi dieci anni

(4) Per il 2007, il programma aggiornato prevede un bilancio in equilibrio, sostanzialmente il linea con le previsioni di autunno 2007 dei servizi della Commissione, nella quale si prevede un lieve avanzo, dell'ordine dello 0,1 % del PIL, a fronte dell'obiettivo di un disavanzo dell'1,5 % del PIL fissato nel precedente aggiornamento del piano di stabilità. Il netto miglioramento della situazione rispetto ai valori-obiettivo scaturisce dall'effetto congiunto di tre fattori: un disavanzo inferiore alle previsioni nel 2006, la congiuntura favorevole e una politica fiscale restrittiva. L'esecuzione del bilancio nel 2007 ha rispettato il parere espresso dal Consiglio il 27 febbraio 2007 sul precedente aggiornamento del programma di stabilità ⁽³⁾. Il Consiglio rileva che, dal momento che l'extragetito fiscale è stato interamente utilizzato per ridurre il disavanzo, l'esecuzione del bilancio ha corrisposto in pieno agli orientamenti per le politiche di bilancio adottati dall'Eurogruppo nell'aprile 2007.

⁽¹⁾ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1. Regolamento modificato dal regolamento (CE) n. 1055/2005 (GU L 174 del 7.7.2005, pag. 1). I documenti menzionati nel presente testo sono disponibili su Internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_it.htm

⁽²⁾ La valutazione tiene conto in particolare delle previsioni autunnali dei servizi della Commissione e della valutazione della Commissione del rapporto dell'autunno 2007 sull'esecuzione del programma nazionale di riforma. Recenti indicatori sembrano, tuttavia, presagire una crescita leggermente inferiore nel 2008.

⁽³⁾ GU C 70 del 27.3.2007, pag. 5.

- (5) L'obiettivo principale della strategia di bilancio a medio termine è garantire la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. A tal fine il programma propone di continuare il risanamento del bilancio, migliorando al tempo stesso le condizioni della crescita e dell'occupazione. L'obiettivo a medio termine, (OMT), che rappresenta una posizione di equilibrio in termini strutturali (cioè il saldo depurato delle variazioni cicliche al netto degli interventi temporanei e dei provvedimenti una tantum) è stato sostanzialmente raggiunto nel 2007. Il programma prevede un peggioramento del saldo strutturale nel 2008 e un miglioramento negli anni seguenti, col raggiungimento dell'OMT nel 2010 e un surplus strutturale nel 2011 (calcolato secondo il metodo concordato in comune). Il programma precedente non prevedeva di raggiungere l'OMT entro il periodo di riferimento. Inoltre, si è ipotizzato che le condizioni economiche siano favorevoli al procedere dei conti pubblici verso un leggero saldo attivo. Il miglioramento del saldo primario segue lo stesso profilo evolutivo, per cui l'avanzo raggiungerebbe il 3,5 % del PIL entro il 2011. Il previsto risanamento si fonda esclusivamente sulla manovra dal lato della spesa. In questo modo si potrà più che compensare il calo delle entrate dovuto principalmente alla riforma dell'imposta sulle società e ai tagli ai contributi per l'indennità di disoccupazione nel 2008. Il rapporto spesa/PIL dovrebbe addirittura diminuire di 2,5 punti percentuali scendendo nel 2011 al 41,5 % del PIL, traguardo che verrebbe raggiunto essenzialmente mediante un contenimento della spesa sociale. Il debito pubblico, che nel 2007 dovrebbe scendere al 65 % del PIL (valore ancora superiore al limite del 60 % fissato dal trattato di Maastricht) dovrebbe scendere di altri 7,5 punti in percentuale sul periodo di riferimento;
- (6) I rischi connessi alle proiezioni di bilancio contenute nel programma sembrano nel complesso compensarsi. Le prospettive macroeconomiche sono realistiche per il 2008 e prudenti per gli anni seguenti. Va inoltre considerato che, negli ultimi due anni, la situazione del bilancio è migliorata più del previsto. Il programma parte da ipotesi di miglioramenti strutturali risultanti dalle riforme del mercato del lavoro, che verranno portate avanti per tutto il periodo di riferimento. Dato che non sono previste altre riforme, per conseguire gli obiettivi di bilancio del programma è necessario mantenere la spesa rigorosamente sotto controllo. I rischi rispetto all'andamento previsto del rapporto debito/PIL sembrano limitati.
- (7) Tenuto conto di questa valutazione dei rischi, l'indirizzo della politica di bilancio delineato nel programma sembra sufficiente a garantire il conseguimento dell'OMT entro il 2010, come da programma. Nel periodo di programmazione si prevede di mantenere un margine di sicurezza sufficiente per far fronte alle normali variazioni macroeconomiche senza superare il valore di riferimento del disavanzo, ossia il 3 % del PIL. Comunque, il previsto allentamento della disciplina di bilancio di circa 0,5 % del PIL implica anche uno scarto rispetto all'OMT soltanto nel 2008. Pertanto, l'impostazione programmata della politica di bilancio potrebbe non essere del tutto in linea con il patto di stabilità e di crescita. Il Consiglio rileva che le previsioni di bilancio per il 2008 restano coerenti con gli orientamenti per le politiche di bilancio dell'Eurogruppo dell'aprile 2007. Infine, tenuto conto dei rischi che gravano sulle proiezioni del debito, il rapporto debito/PIL sembra diminuire in modo sufficiente per avvicinarsi al valore di riferimento nel periodo di programmazione.
- (8) Globalmente, la Germania sembra essere a medio rischio per quanto concerne la sostenibilità delle finanze pubbliche. A lungo termine, l'impatto dell'invecchiamento demografico sul bilancio si avvicina alla media UE, anche se l'aumento delle spese per le pensioni appare leggermente inferiore a quello di numerosi altri paesi, grazie alle precedenti riforme del sistema pensionistico. La recente riforma delle pensioni (2007) aumenterà gradatamente, a partire dal 2012, l'età pensionabile portandola a 67 anni, con conseguente ulteriore riduzione della prevista spesa correlata all'invecchiamento della popolazione. La posizione nel bilancio 2007, quale iscritta nel programma, che è migliore della posizione di partenza del programma precedente, è tale da controbilanciare la prevista incidenza a lungo termine dell'invecchiamento demografico sul bilancio. Ciò non è però sufficiente a compensare integralmente ulteriori spinte all'aumento della spesa. Mantenendo un avanzo primario elevato a medio termine e portando il rapporto debito/PIL al disotto del valore di riferimento fissato dal trattato si diminuiranno i rischi per la sostenibilità delle finanze pubbliche.
- (9) Anche se il programma di stabilità non specifica quali siano le conseguenze dirette sul bilancio della relazione dell'autunno 2007 sulla realizzazione del programma nazionale di riforma, le strategie di bilancio descritte nei due documenti sembrano coerenti. Le principali misure con un impatto diretto sul bilancio presentate nella relazione sopra citata sono menzionate anche nel programma di stabilità; si tratta, ad esempio, della riforma delle imposte sulle società, dell'innalzamento dell'età pensionabile, dei tagli ai contributi alle assicurazioni sociali, delle infrastrutture per l'infanzia e della seconda fase della riforma del sistema fiscale federale, che comporta una revisione della fiscalità nei vari livelli dell'amministrazione allo scopo di assicurare la disciplina di bilancio.

- (10) Nel complesso, la strategia perseguita dal programma riguardo alla politica di bilancio è coerente con gli indirizzi di massima per la politica economica nazionale recepiti negli orientamenti integrati e con gli orientamenti per gli Stati membri dell'area dell'euro fissati nell'ambito della strategia di Lisbona.
- (11) Per quanto riguarda i requisiti relativi ai dati, come specificati nel codice di condotta per i programmi di stabilità e di convergenza, il programma presenta delle lacune nei dati obbligatori e nei dati facoltativi ⁽¹⁾.

In definitiva, si può concludere che la Germania, potendo beneficiare di una crescita sostenuta e costante, ha utilizzato l'inatteso extragettilo fiscale per ridurre il disavanzo e che ha quindi in gran parte conseguito il proprio obiettivo a medio termine nel 2007, e questo risultato merita un elogio. Tuttavia, nel 2008 le finanze pubbliche potrebbero nuovamente evidenziare un disavanzo strutturale. La strategia di bilancio prevede un ritorno graduale all'OMT in un momento successivo, grazie a un severo controllo della spesa. I rischi che gravano sulle proiezioni di bilancio si compensano reciprocamente. Mentre lo scenario macroeconomico ipotizzato per il periodo successivo al 2008 è improntato a cautela, i risultati cui punta il bilancio richiedono comunque un costante e rigoroso controllo sui flussi di spesa. Un rischio moderato pesa sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

Sulla base delle considerazioni che precedono, la Germania è invitata a:

- i) preservare i positivi risultati conseguiti nel 2007, mantenendo sotto stretto controllo la spesa, in coerenza con gli obiettivi programmatici e utilizzando l'eventuale extragettilo per ridurre il debito;
- ii) migliorare la stabilità a lungo termine delle finanze pubbliche portando avanti la realizzazione delle riforme già approvate a favore della crescita e dell'occupazione e consolidando il risanamento finanziario tramite il rafforzamento delle autorità preposte ai bilanci, e in particolare attraverso una revisione dei rapporti tra le varie competenze federali in materia di bilancio.

Il Consiglio rileva inoltre che tali misure sarebbero coerenti con gli orientamenti espressi dall'Eurogruppo nell'aprile 2007 per le politiche fiscali.

Confronto tra le principali proiezioni economiche e di bilancio

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
PIL reale (variazione in %)	PS dic. 2007	2,9	2,4	2	1,5	1,5	1,5
	COM nov. 2007	2,9	2,5	2,1	2,2	n.d.	n.d.
	PS nov. 2006	2,3	1,4	1,75	1,75	1,75	n.d.
Inflazione IAPC (%)	PS dic. 2007	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	COM nov. 2007	1,8	2,2	2	1,8	n.d.	n.d.
	PS nov. 2006	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Divario tra prodotto effettivo e potenziale ⁽¹⁾ (in % del PIL potenziale)	PS dic. 2007	- 0,2	0,7	1,1	0,8	0,5	- 0,1
	COM nov. 2007 ⁽²⁾	- 0,5	0,3	0,6	0,9	n.d.	n.d.
	PS nov. 2006	- 0,3	- 0,3	- 0,2	0	0	n.d.
Assunzione/erogazione netta di prestiti verso il resto del mondo (in % del PIL)	PS dic. 2007	5,2	6,1	6,1	6,3	6,3	6,3
	COM nov. 2007	5,2	5,8	5,8	6,1	n.d.	n.d.
	PS nov. 2006	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

⁽¹⁾ In particolare, il programma non include i dati relativi all'inflazione IAPC e ai trasferimenti sociali totali; inoltre non enuncia tutte le ipotesi di base sottese allo scenario macroeconomico.

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo bilancio amministrazioni pubbliche (in % del PIL)	PS dic. 2007	- 1,6	0	- 0,5	0	0,5	0,5
	COM nov. 2007	- 1,6	0,1	- 0,1	0,2	n.d.	n.d.
	PS nov. 2006	- 2,1	- 1,5	- 1,5	- 1	- 0,5	n.d.
Saldo primario (in % del PIL)	PS dic. 2007	1,2	3	2,5	2,5	3	3,5
	COM nov. 2007	1,2	2,8	2,6	2,8	n.d.	n.d.
	PS nov. 2006	0,5	1	1	1,5	2	n.d.
Saldo depurato delle variazioni cicliche ⁽¹⁾ (in % del PIL)	PS dic. 2007	- 1,5	- 0,3	- 0,8	- 0,4	0	0,7
	COM nov. 2007	- 1,3	- 0,1	- 0,4	- 0,2	n.d.	n.d.
	PS nov. 2006	- 2,0	- 1,5	- 1,5	- 1,0	- 0,6	n.d.
Saldo strutturale ⁽²⁾ (in % del PIL)	PS dic. 2007	- 1,5	- 0,3	- 0,7	- 0,3	0	0,7
	COM nov. 2007	- 1,3	0,0	- 0,4	- 0,2	n.d.	n.d.
	PS nov. 2006	- 2	- 1,5	- 1,5	- 1	- 0,6	n.d.
Debito pubblico lordo (in % del PIL)	PS dic. 2007	67,5	65	63	61,5	59,5	57,5
	COM nov. 2007	67,5	64,7	62,6	60,3	n.d.	n.d.
	PS nov. 2006	68	67	66,5	65,5	64,5	n.d.

Note:

(¹) Divario tra prodotto effettivo e potenziale e saldi depurati delle variazioni congiunturali secondo i programmi, ricalcolati dalla Commissione in base alle informazioni contenute nei programmi.

(²) Sulla base di una crescita potenziale stimata dell'1,2 %, 1,6 %, 1,8 % e 1,9 % rispettivamente negli anni del periodo 2006-2009.

(³) Saldo depurato dalle variazioni congiunturali al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee. Gli interventi una tantum e altre misure temporanee rappresentano lo 0,1 % del PIL nel 2008 e nel 2009; tutti determinano un aumento del disavanzo secondo l'ultimo programma; rappresentano lo 0,1 % del PIL nel 2007 e 2009; tutti determinano un aumento del disavanzo secondo le proiezioni di autunno dei servizi della Commissione.

Fonti:

Programma di stabilità (PS); previsioni economiche dell'autunno 2007 dei servizi della Commissione (COM); calcoli dei servizi della Commissione.