



Bruxelles, 18.5.2016
COM(2016) 326 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2016 della Germania

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2016 della Germania

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2016 della Germania

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2016 della Germania

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121, paragrafo 2, e l'articolo 148, paragrafo 4,

visto il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche¹, in particolare l'articolo 5, paragrafo 2,

visto il regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici², in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

vista la raccomandazione della Commissione europea³,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo⁴,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

visto il parere del comitato economico e finanziario,

visto il parere del comitato per la protezione sociale,

visto il parere del comitato di politica economica,

considerando quanto segue:

- (1) Il 26 novembre 2015 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita⁵, segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2016. Il Consiglio europeo del 17 e 18 marzo 2016 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 26 novembre 2015 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta⁶, in cui la Germania è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito. Lo stesso giorno la Commissione ha adottato anche la raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

³ COM(2016) 326 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 e P8_TA(2016)0060.

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

economica della zona euro⁷, che è stata approvata dal Consiglio europeo del 18 e 19 febbraio 2016 e adottata dal Consiglio l'8 marzo 2016. In quanto paese la cui moneta è l'euro e considerate le strette correlazioni fra le economie nell'Unione economica e monetaria, la Germania dovrebbe assicurare l'attuazione piena e tempestiva di tale raccomandazione.

- (2) Il 26 febbraio 2016 è stata pubblicata la relazione per paese relativa alla Germania 2016⁸, nella quale sono valutati i progressi compiuti dal paese sia nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 14 luglio 2015 sia verso il conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020. La relazione per paese comprende altresì i risultati dell'esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011. L'8 marzo 2016 la Commissione ha adottato una comunicazione⁹ che presenta i risultati dell'esame approfondito. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che la Germania presenta squilibri macroeconomici. In particolare, l'elevato e persistente avanzo delle partite correnti riflette un eccesso di risparmio e investimenti modesti sia nel settore privato che in quello pubblico. La debolezza degli investimenti interni frena il potenziale di crescita e la forte dipendenza dalla domanda estera comporta rischi macroeconomici in un contesto di domanda estera modesta. Considerata la sua entità, l'avanzo delle partite correnti ha inoltre ricadute negative sui risultati economici della zona euro. Ridurre tale avanzo mediante un aumento degli investimenti consentirebbe di aumentare il potenziale di crescita della Germania e contribuirebbe a sostenere la ripresa nella zona euro.
- (3) Il 15 aprile 2016 la Germania ha presentato il suo programma di stabilità 2016 e il 29 aprile 2016 il suo programma nazionale di riforma. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (4) La programmazione dei Fondi strutturali e d'investimento europei per il periodo 2014-2020 ha tenuto conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. In applicazione dell'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013, ove necessario per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio la Commissione può chiedere ad uno Stato membro di rivedere e proporre di modificare il suo contratto di partenariato e i programmi rilevanti. La Commissione ha precisato i modi in cui conta di avvalersi di tale possibilità negli orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei Fondi strutturali e d'investimento europei a una sana gestione economica¹⁰.
- (5) La Germania è attualmente sottoposta al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita ed è soggetta alla regola del debito. Nel suo programma di stabilità 2016 il governo prevede una posizione di bilancio in pareggio in termini nominali nel periodo 2016-2020. L'obiettivo di bilancio a medio termine, ossia un disavanzo strutturale pari allo 0,5% del PIL, continuerà ad essere rispettato con un margine durante l'intero periodo di riferimento del programma. Secondo il programma di stabilità il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe diminuire progressivamente fino a scendere al 59½% nel 2020. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio, che non è stato convalidato da un ente indipendente, è

⁷ COM(2015) 692 final.

⁸ SWD(2016) 75 final.

⁹ COM(2016) 95 final.

¹⁰ COM(2014) 494 final.

plausibile. Secondo le previsioni di primavera 2016 della Commissione, il saldo strutturale dovrebbe registrare un avanzo pari allo 0,4% del PIL nel 2016 e nel 2017, superando l'obiettivo di bilancio a medio termine. Possibili deviazioni future, comprese quelle necessarie per rispondere alle esigenze di investimenti pubblici, sarebbero valutate rispetto all'obbligo di mantenere il saldo strutturale in linea con l'obiettivo di bilancio a medio termine. Il debito lordo dovrebbe continuare a registrare una decisa tendenza al ribasso, oltrepassando quanto richiesto dalla regola del debito. Ciò creerà un margine per rilanciare gli investimenti pubblici. In base alla sua valutazione del programma di stabilità e tenuto conto delle previsioni di primavera 2016 della Commissione, il Consiglio ritiene che la Germania dovrebbe essere in linea con le disposizioni del patto di stabilità e crescita.

- (6) Sebbene il governo federale abbia adottato diverse misure per aumentare gli investimenti infrastrutturali nei prossimi anni, tali fondi non sembrano ancora in grado di innescare una tendenza duratura all'aumento degli investimenti pubblici e di soddisfare il fabbisogno di investimenti infrastrutturali. La spesa complessiva per l'istruzione e la ricerca è aumentata solo leggermente negli ultimi anni e nel 2015 potrebbe non aver raggiunto l'obiettivo nazionale del 10% del PIL. Se vuole assicurare la propria competitività, è fondamentale che la Germania continui a investire nell'istruzione, nella ricerca e nell'innovazione. Dato che nel 2016-2017 il bilancio dovrebbe rimanere in pareggio in termini sia nominali che strutturali, continua ad esservi sufficiente margine di bilancio per un aumento degli investimenti pubblici senza infrangere le regole del patto di stabilità e crescita e il freno al debito nazionale. La riforma del sistema pensionistico contribuirebbe a garantire la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. L'attuale progetto di perequazione fiscale è complesso e tende a ridurre gli incentivi per migliorare le entrate dei singoli Länder. Il riesame in corso delle relazioni a livello federale in materia di bilancio offre l'opportunità di rafforzare il quadro di bilancio, anche garantendo investimenti pubblici sufficienti a tutti i livelli di governo, in particolare per i comuni. L'attuale proposta di compromesso convenuta tra i Länder semplificherebbe la perequazione fiscale orizzontale. Tuttavia, la proposta resta vaga per quanto riguarda una più approfondita separazione delle competenze di spesa e non è sufficiente per aumentare l'autonomia a livello delle entrate. Allo stesso tempo sono utilizzati solo in misura limitata strumenti alternativi al tradizionale finanziamento pubblico delle infrastrutture dei trasporti, anche tramite i partenariati pubblico-privato. Inoltre, la complessa ripartizione delle responsabilità in materia di pianificazione tra i vari livelli di governo, le strozzature connesse alla capacità amministrativa e le complicate procedure di autorizzazione costituiscono altrettante barriere agli investimenti. Un uso più efficiente degli appalti pubblici potrebbe altresì avere un impatto positivo sugli investimenti, dato che il volume dei bandi di gara pubblicati a livello dell'UE resta molto al di sotto della media UE.
- (7) La complessità del regime di tassazione delle società continua a scoraggiare gli investimenti del settore privato, mentre rimane elevata la pressione fiscale complessiva sulle società, che comprende l'imposta locale sul commercio (Gewerbesteuer) e la maggiorazione di solidarietà. L'imposta locale sul commercio è fonte di inefficienze a causa dell'inclusione nella base imponibile di elementi diversi dagli utili. Il sistema fiscale favorisce il finanziamento tramite debito rispetto a quello tramite capitale, con l'indicatore della "distorsione a favore del debito" che nel 2015 era l'ottavo in ordine di grandezza a livello di UE. La quota delle imposte sui consumi relativamente favorevoli alla crescita e delle imposte ricorrenti sugli immobili nella tassazione totale è rimasta stabile tra il 2007 e il 2014, attestandosi a

circa il 28-29%, una percentuale modesta rispetto alla media UE del 32-33% circa. Inoltre, anziché privilegiare imposte patrimoniali ricorrenti meno distorsive, è proseguita la tendenza all'aumento delle imposte sulla compravendita di immobili. Le iniziative prese per modernizzare l'amministrazione fiscale si sono limitate all'adozione da parte del governo federale di norme volte a semplificare le procedure amministrative in materia fiscale. Lo scambio automatico dei dati fiscali tra le amministrazioni dei 16 Länder, che potrebbe migliorare l'efficienza delle verifiche fiscali, ancora non esiste. In generale, le carenze strutturali e i ritardi nella modernizzazione sono all'origine di un'efficienza relativamente scarsa dell'amministrazione fiscale e di inefficienze nella riscossione delle imposte.

- (8) Le condizioni di finanziamento in Germania sono in generale favorevoli. Tuttavia, il mercato dei capitali di rischio resta poco sviluppato rispetto ai livelli internazionali e le condizioni quadro di natura fiscale ne potrebbero limitare l'entità. Migliorare l'accesso al capitale di rischio è importante per stimolare l'attività imprenditoriale, anche in settori ad alta tecnologia e per i servizi ad elevata intensità di conoscenze. Il governo tedesco ha varato una serie di misure volte a migliorare le condizioni per i capitali di rischio e ulteriori misure sono all'esame. Inoltre, una revisione del quadro regolamentare per il capitale di rischio potrebbe contribuire a stimolare gli investimenti privati, compresi quelli di investitori esteri.
- (9) L'azione politica per stimolare la concorrenza nel settore dei servizi, specialmente quelli professionali, è stata limitata. La Germania è uno degli Stati membri che presentano notevoli ostacoli normativi nel settore dei servizi. Regolamentazioni restrittive dei mercati dei prodotti incidono sui prezzi e sulla produttività. Una bassa produttività della manodopera e ricarichi elevati dei prezzi indicano che la Germania ha un notevole margine di manovra per migliorare le prestazioni dei servizi professionali. Problemi nel settore dei servizi alle imprese derivano da obblighi di autorizzazione, restrizioni concernenti le attività multidisciplinari, requisiti assicurativi e tariffe fisse. Continuano ad essere imposti anche la forma giuridica e i requisiti in materia di partecipazioni. Il piano d'azione presentato dalla Germania a seguito della valutazione reciproca sull'accesso alle professioni regolamentate e il loro esercizio propone soltanto un numero limitato di misure, mentre vi è chiaramente margine per proposte più ambiziose.
- (10) Sebbene le prestazioni del mercato del lavoro siano in generale molto forti, in particolare con la disoccupazione ai minimi storici, si stanno profilando carenze di manodopera e di competenze connesse all'invecchiamento della popolazione che richiedono il pieno impiego dell'attuale forza lavoro. Poiché tali tendenze rappresentano una sfida non solo per il mercato del lavoro, ma anche in termini di sostenibilità e adeguatezza del sistema pensionistico, appare indispensabile offrire maggiori incentivi per il pensionamento posticipato. Si prevede un aumento del rischio di povertà tra gli anziani e si sta gradualmente riducendo il tasso di sostituzione del regime pensionistico legale; al contempo i tassi di iscrizione a regimi pensionistici del secondo o terzo pilastro sono troppo bassi per attenuare in modo significativo tale rischio. Il numero dei beneficiari di sostegno pubblico al reddito minimo modulato in funzione del reddito del pensionato è quasi raddoppiato tra il 2003 e il 2014. Tuttavia, le proposte per migliorare gli incentivi per il pensionamento posticipato (Flexi-Rente) non sono ancora state formalizzate. Resta da vedere con quale efficacia esse potranno contrastare gli incentivi al prepensionamento introdotti nel 2014.

- (11) Il potenziale del mercato del lavoro di alcune categorie, specialmente donne e persone provenienti da un contesto migratorio, rimane sottoutilizzato e continuano a esistere disincentivi al lavoro, soprattutto per le persone che costituiscono la seconda fonte di reddito. Caratteristiche specifiche del sistema fiscale e di assicurazione sanitaria scoraggiano queste ultime dall'accettare un impiego o dall'aumentare l'orario di lavoro. Questo spiega in parte la scarsa percentuale di donne che lavorano a tempo pieno e il fatto che la Germania registri una delle medie più basse di ore lavorate dalle donne nell'Unione nonostante l'alto tasso di occupazione femminile. Nonostante una lieve transizione dai "mini-job" a posti di lavoro regolari, quale effetto collaterale dell'introduzione del salario minimo, circa sette milioni di persone sono ancora impiegate in mini-job. L'esenzione dei mini-job dall'imposta sul reddito delle persone fisiche, e in molti casi da tutti i contributi previdenziali a carico dei dipendenti, scoraggia inoltre i lavoratori dal passare a impieghi la cui retribuzione superi la soglia dei mini-job, cioè 450 EUR al mese. Tale disincentivo in molti casi è ancora più forte per i coniugi soggetti al sistema di dichiarazione fiscale congiunta. L'impatto positivo sui redditi delle famiglie e sui consumi dovuto al lieve aumento di diverse indennità e alla restituzione del drenaggio fiscale potrebbe essere controbilanciato in larga misura da maggiori contributi sociali a carico dei dipendenti. Il cuneo fiscale al livello del salario minimo è elevato in confronto ad altri Stati membri, con la conseguente riduzione del reddito all'estremità inferiore della scala salariale. Una riduzione dei contributi di sicurezza sociale a carico dei dipendenti o delle imposte sui redditi delle persone fisiche, anche attraverso indennità o rimborsi mirati, comporterebbe un alleggerimento di tale cuneo fiscale, aumentando a sua volta il reddito disponibile di coloro che percepiscono salari bassi e incrementando quindi le possibilità di consumo.
- (12) L'elevato afflusso di rifugiati registrato l'anno scorso comporta una serie di conseguenze sociali ed economiche per la Germania. Se è vero che, a breve termine, l'afflusso di rifugiati è destinato ad aumentare la spesa pubblica e la domanda interna, innalzando quindi il PIL, l'effetto a medio termine sull'occupazione e la crescita dipende dalla riuscita dell'integrazione dei rifugiati nel mercato del lavoro e nella società, anche grazie a misure sul piano dell'istruzione. La questione figura ai primi posti dell'agenda politica a livello sia dell'UE che degli Stati membri e sarà monitorata e analizzata attentamente, anche nella relazione per paese 2017.
- (13) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Germania che ha pubblicato nella relazione per paese 2016. Ha altresì valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma, nonché il seguito dato alle raccomandazioni rivolte alla Germania negli anni precedenti. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica della Germania, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme offrendo un contributo a livello UE per le future decisioni nazionali. Le raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 3.
- (14) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità e ritiene¹¹ che la Germania dovrebbe rispettare il patto di stabilità e crescita.

¹¹ A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

- (15) Alla luce dell'esame approfondito della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma e il programma di stabilità. Le sue raccomandazioni a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 3,

RACCOMANDA che la Germania adotti provvedimenti nel 2016 e nel 2017 al fine di:

1. conseguire una sostenuta tendenza all'aumento degli investimenti pubblici, soprattutto nelle infrastrutture, nell'istruzione, nella ricerca e nell'innovazione, utilizzando il margine di bilancio disponibile e fissando le priorità di spesa; migliorare la struttura delle relazioni a livello federale in materia di bilancio, anche per affrontare la persistente carenza di investimenti pubblici, in particolare a livello comunale;
2. ridurre le inefficienze del sistema fiscale, in particolare attraverso la revisione della tassazione delle società e dell'imposta locale sul commercio, modernizzare l'amministrazione tributaria e rivedere il quadro normativo per il capitale di rischio; intensificare i provvedimenti volti a stimolare la concorrenza nel settore dei servizi, in particolare nei settori dei servizi alle imprese e delle professioni regolamentate;
3. aumentare gli incentivi per il pensionamento posticipato e ridurre i disincentivi al lavoro per le persone che costituiscono la seconda fonte di reddito; ridurre il cuneo fiscale elevato per coloro che percepiscono salari bassi e agevolare il passaggio dai mini-job a posti di lavoro regolari.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*