COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 2.6.2014
COM(2014) 406 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2014 della Germania

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 della Germania

{SWD(2014) 406 final}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2014 della Germania

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 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 economiche[1], 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 macroeconomici[2], in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

vista la raccomandazione della Commissione europea[3],

viste le risoluzioni del Parlamento europeo[4],

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 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione di lanciare Europa 2020, una nuova strategia per la crescita e l'occupazione basata su un maggiore coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave in cui occorre intervenire per rafforzare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività dell'Europa.

(2) Il 13 luglio 2010 il Consiglio ha adottato, sulla base delle proposte della Commissione, una raccomandazione sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (2010-2014) e, il 21 ottobre 2010, una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri

1 GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.
2 GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.
3 COM(2014) 406 final.
4 P7_TA(2014)0128 e P7_TA(2014)0129.

sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle proprie politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

(3) Il 29 giugno 2012 i capi di Stato o di governo hanno convenuto un patto per la crescita e l'occupazione che offre un quadro coerente per l'adozione di misure a livello nazionale, dell'UE e della zona euro con il ricorso a tutti gli strumenti, leve e politiche possibili. Essi hanno stabilito le misure da adottare a livello degli Stati membri, in particolare affermando il pieno impegno verso il conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 e l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese.

(4) Il 9 luglio 2013 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2013 della Germania e ha formulato il suo parere sul programma di stabilità aggiornato della Germania 2012-2017. Il 15 novembre 2013, in linea con il regolamento (UE) n. 473/2013[5], la Commissione ha presentato il suo parere sul documento programmatico di bilancio 2014 della Germania[6].

(5) Il 13 novembre 2013 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita[7], segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2014. Lo stesso giorno la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta[8], in cui la Germania è stata annoverata tra gli Stati membri che avrebbero fatto oggetto di un esame approfondito.

(6) Il 20 dicembre 2013 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per garantire la stabilità finanziaria, il risanamento di bilancio e le azioni a favore della crescita. Esso ha sottolineato la necessità di portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita, di ripristinare le normali condizioni per l'erogazione di prestiti all'economia, di promuovere la crescita e la competitività, di contrastare la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi e di modernizzare la pubblica amministrazione.

(7) Il 5 marzo 2014 la Commissione ha pubblicato i risultati dell'esame approfondito per la Germania[9] a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011. Sulla base dell'analisi svolta, la Commissione è giunta alla conclusione che la Germania presenta squilibri macroeconomici che richiedono un monitoraggio e un'azione politica. In particolare, le partite correnti registrano con continuità un avanzo molto elevato che rispecchia gli effetti positivi di una forte competitività, mentre una grossa parte dei risparmi viene investita all'estero. Ciò indica anche che la crescita interna è rimasta debole e l'assegnazione di risorse economiche potrebbe non essere stata del tutto efficiente. Sebbene gli avanzi delle partite correnti non presentino rischi paragonabili a quelli derivanti da forti disavanzi, l'entità e la persistenza di tali avanzi in Germania meritano particolare attenzione. Date le dimensioni dell'economia tedesca, è importante intervenire per ridurre il rischio di effetti negativi sul funzionamento dell'economia del paese e della zona euro.

(8) Il 14 aprile 2014 la Germania ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2014 e l'8 aprile 2014 il suo programma di stabilità 2014. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.

---

5 GU L 140 del 27.5.2013, pag. 11.
6 C(2013) 8001 final.
7 COM(2013) 800 final.
8 COM(2013) 790 final.
9 SWD(2014) 78 final.

(9) Obiettivo della strategia di bilancio delineata nel programma di stabilità 2014 è continuare ad assicurare il rispetto dell'obiettivo a medio termine. Il programma di stabilità conferma un obiettivo a medio termine pari a -0,5% del PIL che riflette i requisiti del patto di stabilità e crescita. Secondo il programma di stabilità, il saldo strutturale (ricalcolato) rimarrà positivo nel 2014 e oltre, mentre il debito lordo dovrebbe scendere al 76% del PIL nel 2014, per percorrere in seguito una traiettoria discendente. La strategia di bilancio delineata nel programma è pertanto in linea con i requisiti del patto di stabilità e crescita. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio del programma, che non è stato formalmente approvato da un ente indipendente, è plausibile e corrisponde in linea di massima alle previsioni di primavera 2014 della Commissione. In base alla valutazione del programma di stabilità e alle previsioni della Commissione, a norma del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, il Consiglio ritiene che le finanze pubbliche in Germania siano complessivamente sane poiché si prevede che l'obiettivo di bilancio a medio termine continui ad essere mantenuto e la regola del debito rispettata.

(10) Sebbene siano state annunciate nuove iniziative, la Germania ha compiuto progressi solo limitati per migliorare l'efficacia in termini di costi della spesa pubblica per la sanità e l'assistenza di lunga durata. Pur mirando a migliorare l'efficacia in termini di costi dell'assistenza sanitaria, tali iniziative potrebbero non essere sufficienti per contenere l'aumento dei costi previsto in futuro. La riforma delle pensioni adottata di recente intende migliorare le condizioni di pensionamento anticipato ("*Rente mit 63*") insieme ai livelli delle pensioni per determinati gruppi e prevede un complemento di pensione per chi ha allevato figli nati prima del 1992 ("*Mütterrente*"). La riforma comporta un onere aggiuntivo per la sostenibilità del sistema e se ne prevede il finanziamento mediante un aumento del tasso dei contributi pensionistici, con implicazioni negative per i redditi disponibili della forza lavoro attiva. La riforma potrebbe inoltre avere un impatto negativo sulla diffusione delle pensioni complementari del secondo e terzo pilastro. La Germania ha compiuto progressi limitati per aumentare la spesa per l'istruzione e qualche progresso in materia di spesa nel campo della ricerca. Sembrano necessari ulteriori sforzi a tutti i livelli dell'amministrazione per raggiungere l'obiettivo di una spesa pubblica e privata complessiva per l'istruzione e la ricerca pari al 10% del PIL entro il 2015, e in seguito si dovrebbero perseguire obiettivi ancora più ambiziosi perché il paese possa recuperare terreno rispetto alle economie più innovative. Negli ultimi anni la Germania ha aumentato gli investimenti nelle infrastrutture e ha in programma di rafforzarli ulteriormente, ma sembrano necessari ulteriori sforzi.

(11) In generale la Germania ha compiuto progressi limitati per rendere il sistema fiscale più efficiente e più favorevole alla crescita e ridurre gli elevati oneri fiscali che gravano sul lavoro. Non sono previste misure importanti per passare a fonti di entrate più favorevoli alla crescita. L'applicazione di un'aliquota ridotta dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), al momento pari al 7%, potrebbe essere limitata e la base IVA generale allargata. Sembra inoltre che sussistano margini per aumentare gli introiti piuttosto esigui delle imposte patrimoniali ricorrenti, mentre la distribuzione degli oneri sul lavoro potrebbe essere più equa se la base imponibile per l'imposta comunale sui beni immobili (*Grundsteuer*) venisse rivalutata. Le condizioni per gli investimenti in Germania potrebbero essere ulteriormente migliorate riformando l'imposta locale sui redditi di impresa (*Gewerbesteuer*), riducendo gli oneri amministrativi legati alla riscossione delle imposte nonché la tendenza, a livello di imposta sul reddito delle imprese, a privilegiare il finanziamento tramite il debito.

(12) Il quadro di bilancio è stato integrato da una norma nazionale del pareggio di bilancio e dall'istituzione di un organo consultivo indipendente. Disposizioni specifiche per attuare la norma costituzionale ("freno al debito") sembrano tuttora necessarie in diversi *Länder* affinché sia assicurata l'applicazione effettiva del freno al debito nel ciclo annuale di bilancio. La prevista revisione delle relazioni in materia di bilancio tra amministrazione federale, *Länder* e comuni dovrebbe essere utilizzata per rafforzare le competenze e le responsabilità di bilancio.

(13) Dopo un periodo prolungato di moderazione salariale, i salari sono aumentati negli ultimi anni, ma nel 2013 la crescita reale dei salari è stata inferiore al 2012. Nel 2015 la Germania intende introdurre un salario minimo interprofessionale di 8,50 EUR/ora, che avrà piena efficacia a decorrere dal 2017. È necessario monitorare da vicino l'impatto, in particolare sull'occupazione, del previsto salario minimo interprofessionale, volto a tutelare un reddito minimo adeguato per i lavoratori. Sono stati compiuti sforzi limitati per ridurre il considerevole cuneo fiscale che grava soprattutto sui lavoratori a basso reddito. La riforma delle pensioni adottata di recente e gli attuali piani di riforma dell'assistenza di lunga durata, che comportano un aumento delle aliquote contributive per la sicurezza sociale, potrebbero aumentare ancora il cuneo fiscale. La Germania ha realizzato qualche progresso per migliorare il rendimento scolastico dei gruppi svantaggiati, ma il nesso tra rendimento scolastico e provenienza socio-economica rimane forte e persiste nell'arco di tutta la vita lavorativa. Nonostante alcuni progressi in materia di misure di attivazione e di integrazione appropriate, la disoccupazione di lunga durata si conferma come fonte di preoccupazione, un segno della necessità di misure complementari. Sono stati realizzati solo progressi limitati per adottare misure volte ad agevolare il passaggio dai mini-job a forme di occupazione che sottostanno all'obbligo di versamento integrale dei contributi di sicurezza sociale. Non sono stati invece compiuti progressi nella riduzione dei disincentivi fiscali al lavoro per coloro che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare. La Germania ha compiuto qualche passo avanti per aumentare la disponibilità di strutture di istruzione e assistenza per la prima infanzia aperte tutto il giorno, mentre il numero delle scuole a tempo pieno ha registrato solo un modesto incremento. Le strutture di assistenza all'infanzia e le scuole a tempo pieno rimangono una fonte di preoccupazione in termini di qualità e disparità regionali.

(14) La proposta di revisione della legge sull'energia rinnovabile presentata dal governo intende arginare gli aumenti generali del costo dell'energia, ripartire i costi in modo più equo tra i consumatori, controllare l'espansione delle energie rinnovabili e promuovere l'integrazione del mercato. L'attuazione della riforma deve essere monitorata attentamente per quanto riguarda le sue ripercussioni sull'efficacia in termini di costi del sistema di supporto. Sono necessari ulteriori sforzi per quanto riguarda l'espansione della rete e il coordinamento con i paesi vicini.

(15) L'azione politica per stimolare ulteriormente la concorrenza nel settore dei servizi è stata limitata, sebbene siano state attuate riforme isolate concernenti professioni specifiche e determinate regioni, ad esempio in materia di autorizzazioni e di comunicazione commerciale nel settore edile. Se è probabile che la crescita della produttività nel settore dei servizi sia strutturalmente minore rispetto all'industria, essa è particolarmente bassa per alcuni servizi, come ad esempio i servizi professionali. Sussistono ancora ostacoli all'ingresso sul mercato e alla prestazione di servizi professionali, tra i quali figurano le restrizioni relative alla forma giuridica e i requisiti per le qualifiche professionali. La diversità delle disposizioni regolamentari

in materia di servizi professionali tra i *Länder* indica inoltre che vi sono margini per individuare gli approcci normativi meno gravosi ed estenderli a tutto il paese. Il valore degli appalti indetti dalle autorità tedesche a norma del diritto dell'UE in materia di appalti rimane uno dei più bassi dell'UE. Un passaggio generale a un mercato trasparente degli appalti elettronici potrebbe rafforzare la concorrenza. Per quanto riguarda il settore del commercio al dettaglio, in alcuni *Länder* le regolamentazioni in materia di pianificazione continuano ad ostacolare l'ingresso nel mercato di nuove imprese. Sono stati realizzati solo progressi limitati per rafforzare la concorrenza sui mercati ferroviari.

(16) La Germania ha compiuto progressi limitati nell'adozione di misure per il risanamento del settore bancario, in particolare migliorando il quadro della governance. Negli ultimi anni le decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato hanno orientato in modo determinante la ristrutturazione delle *Landesbanken*, un settore che rimane frammentato. Ulteriori sforzi sono necessari per superare gli ostacoli strutturali e quelli legati alla governance che pregiudicano il risanamento guidato dal mercato, che accrescerebbe anche l'efficienza generale del settore finanziario. Una revisione del quadro giuridico del secondo pilastro bancario potrebbe offrire ulteriore sostegno al risanamento nel settore degli enti creditizi di diritto pubblico.

(17) Nell'ambito del semestre europeo, la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Germania e ha valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma. 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 dell'UE per le future decisioni nazionali. Le sue raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 4.

(18) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità della Germania e il suo parere[10] trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.

(19) 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 4.

(20) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato inoltre un'analisi della politica economica della zona euro nel suo complesso. Sulla base di tale analisi, il Consiglio ha formulato raccomandazioni specifiche rivolte agli Stati membri la cui moneta è l'euro. La Germania dovrebbe altresì assicurare l'attuazione piena e tempestiva di tali raccomandazioni,

RACCOMANDA che la Germania adotti provvedimenti nel periodo 2014-2015 al fine di:

1. proseguire una politica di bilancio favorevole alla crescita e mantenere una solida posizione di bilancio, garantendo che l'obiettivo di bilancio a medio termine continui ad essere rispettato durante il periodo coperto dal programma di stabilità e portando avanti il processo di costante riduzione del rapporto debito pubblico/PIL; mettere soprattutto a frutto le possibilità esistenti per rafforzare e rendere più efficienti gli

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

investimenti pubblici nei settori delle infrastrutture, dell'istruzione e della ricerca; aumentare l'efficienza del sistema fiscale ampliando la base imponibile, soprattutto per i consumi, rivalutando la base imponibile dell'imposta comunale sui beni immobili, migliorando l'amministrazione fiscale e riformando l'imposta locale sui redditi di impresa, anche allo scopo di promuovere gli investimenti privati; compiere ulteriori sforzi per migliorare il rapporto costi-efficacia della spesa pubblica nel settore sanitario e dell'assistenza di lunga durata; assicurare la sostenibilità del sistema pensionistico pubblico mediante i) la modifica del finanziamento delle nuove prestazioni sociali extra-assicurative ("*Mütterrente*") ricorrendo a risorse del gettito fiscale al fine, tra l'altro, di evitare un ulteriore aumento dei contributi di sicurezza sociale, ii) l'aumento degli incentivi per il pensionamento posticipato e iii) l'aumento della copertura nei regimi pensionistici del secondo e del terzo pilastro; procedere all'attuazione completa e coerente del freno al debito in tutti i *Länder*, assicurando che le procedure di controllo e i meccanismi correttivi siano tempestivi e pertinenti; migliorare la struttura delle relazioni in materia di bilancio tra l'amministrazione federale, i *Länder* e i comuni anche allo scopo di garantire investimenti pubblici adeguati a tutti i livelli dell'amministrazione;

2. migliorare le condizioni per sostenere ulteriormente la domanda interna, tra l'altro riducendo il forte onere fiscale e gli elevati contributi di sicurezza sociale soprattutto per i lavoratori a basso reddito; nell'introdurre il salario minimo interprofessionale, monitorarne l'impatto sull'occupazione; rafforzare l'occupabilità dei lavoratori migliorando ulteriormente il rendimento scolastico dei gruppi svantaggiati e attuando misure più ambiziose di attivazione e di integrazione nel mercato del lavoro, in particolare per i disoccupati di lunga durata; adottare misure per ridurre i disincentivi fiscali al lavoro, in particolare per coloro che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare, e agevolare il passaggio dai mini-job a forme di occupazione che sottostanno all'obbligo di versamento integrale dei contributi di sicurezza sociale; affrontare le carenze regionali in materia di disponibilità di strutture per l'infanzia aperte tutto il giorno e scuole a tempo pieno, migliorando al contempo la qualità generale dell'istruzione impartita in tali strutture;

3. ridurre al minimo il costo globale della trasformazione del sistema energetico; in particolare, monitorare l'impatto della legge sull'energia rinnovabile sull'efficacia in termini di costi del sistema di supporto per le energie rinnovabili; intensificare gli sforzi per accelerare l'espansione delle reti di energia elettrica e di gas nazionali e transfrontaliere; rendere ancora più stretto il coordinamento della politica energetica con i paesi vicini;

4. adottare misure più ambiziose per stimolare ulteriormente la concorrenza nel settore dei servizi, compresi determinati servizi professionali, anche rivedendo gli attuali approcci normativi e assicurando che tutti i *Länder* convergano verso le pratiche migliori; individuare i motivi alla base del basso valore degli appalti pubblici indetti a norma della legislazione dell'UE; aumentare gli sforzi per eliminare la regolamentazione esistente in materia di pianificazione che ostacola i nuovi ingressi nel settore del commercio al dettaglio; adottare misure per eliminare le barriere che continuano a ostacolare la concorrenza sui mercati ferroviari; proseguire gli sforzi per il risanamento delle *Landesbanken*, anche migliorando il quadro della governance.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente