COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 13.5.2015
COM(2015) 256 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2015 della Germania

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2015 della Germania

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2015 della Germania

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2015 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 l'occupazione e la crescita 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

1 GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.
2 GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.
3 COM(2015) 256.
4 P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri sono stati invitati a tenerne conto nelle proprie politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

(3) L'8 luglio 2014 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2014 della Germania e ha formulato il suo parere sul programma di stabilità aggiornato 2014 della Germania. Il 28 novembre 2014, in linea con il regolamento (UE) n. 473/2013[5], la Commissione ha presentato il suo parere sul documento programmatico di bilancio 2015 della Germania[6].

(4) Il 28 novembre 2014 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita[7], segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2015. 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 da sottoporre a esame approfondito.

(5) Il 18 dicembre 2014 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per il rilancio degli investimenti, l'accelerazione delle riforme strutturali e il proseguimento di un risanamento di bilancio responsabile e propizio alla crescita.

(6) Il 26 febbraio 2015 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese 2015 relativa alla Germania[9], nella quale valuta i progressi compiuti dalla Germania nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate l'8 luglio 2014. La relazione per paese comprende i risultati dell'esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che la Germania presenta squilibri macroeconomici che richiedono un'azione politica decisa e un monitoraggio. I rischi sono aumentati a causa della persistente insufficienza degli investimenti privati e pubblici, che frena la crescita e contribuisce all'elevatissimo avanzo delle partite correnti, a cui si deve continuare a prestare particolare attenzione. È oltremodo importante intervenire per ridurre il rischio di effetti negativi sull'economia tedesca e, date le sue dimensioni, sull'Unione economica e monetaria in generale.

(7) La Germania ha presentato il 28 aprile 2015 il suo programma nazionale di riforma 2015 e il 16 aprile 2015 il suo programma di stabilità 2015. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.

(8) La Germania è attualmente nel braccio preventivo del patto di stabilità e crescita ed è soggetta alla regola del debito. Stando al programma di stabilità 2015, il governo prevede di mantenere un avanzo di bilancio. L'obiettivo a medio termine, ossia un disavanzo strutturale pari allo 0,5% del PIL, continuerà ad essere rispettato durante l'intero periodo di riferimento del programma. Il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe diminuire progressivamente per arrivare al 61,5% nel 2019. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio, che non è stato convalidato da un ente indipendente, si basa su ipotesi di crescita prudenti. Stando alle previsioni di primavera 2015 della Commissione, il saldo strutturale dovrebbe rimanere al di sopra dell'obiettivo a medio termine, mentre il debito lordo dovrebbe

[5] GU L 140 del 27.5.2013, pag. 11.
[6] C(2014) 8801 final.
[7] COM(2014) 902 final.
[8] COM(2014) 904 final.
[9] SWD(2015) 25 final.

continuare a registrare una decisa tendenza al ribasso, superiore a quanto richiesto dalla regola del debito. Questo creerà il margine di bilancio necessario per rilanciare gli investimenti. In base alla sua valutazione del programma di stabilità e tenuto conto delle previsioni di primavera 2015 della Commissione, il Consiglio ritiene che la Germania dovrebbe ottemperare alle disposizioni del patto di stabilità e crescita.

(9) Il governo federale ha aumentato la spesa per l'istruzione e la ricerca, ma la quota della spesa pubblica per l'istruzione in rapporto al PIL è ancora inferiore alla media dell'UE e la spesa complessiva per l'istruzione e la ricerca potrebbe non raggiungere l'obiettivo nazionale (10% del PIL) entro il 2015. La Germania intende aumentare gli investimenti pubblici fino al 2018, prevedendo anche un importo supplementare di 10 miliardi di EUR per le infrastrutture e di 5 miliardi di EUR per sostenere gli investimenti dei comuni finanziariamente deboli. Si ritiene tuttavia che queste misure positive non bastino per ovviare alla carenza generale di investimenti. La Germania potrebbe sfruttare il margine di bilancio per investire nel potenziale di crescita futura dell'economia e ovviare alla carenza di investimenti pubblici, particolarmente evidente nel settore delle infrastrutture e a livello comunale. La Germania non ha compiuto alcun progresso per quanto riguarda l'efficienza del sistema fiscale. Si ritiene che nel complesso le possibilità di spostare il carico fiscale verso fonti di entrate più favorevoli alla crescita siano state utilizzate solo parzialmente. Gli introiti delle imposte patrimoniali ricorrenti rimangono relativamente bassi (0,5% del PIL nel 2012 contro l'1,5% nell'UE-28) e il sistema di valutazione degli immobili è superato, in quanto si basa sui valori di mercato del 1963/64 nei *Länder* occidentali e del 1935 nei *Länder* orientali. Sebbene la riforma dell'imposta comunale sui beni immobili (*Grundsteuer*) facesse parte dell'accordo di coalizione e fosse annunciata nei programmi nazionali di riforma del 2014 e del 2015, finora non è stato preso alcun provvedimento concreto. Anziché privilegiare imposte patrimoniali ricorrenti meno distorsive, si sono ulteriormente aumentate le imposte sulla compravendita di immobili. L'imposta locale sul commercio (*Gewerbesteuer*) non è stata riveduta. L'inclusione nella base imponibile di elementi diversi dagli utili è stata fonte di inefficienze. Gli oneri amministrativi legati alla tassazione per le imprese e il costo della riscossione delle imposte rimangono relativamente elevati in Germania, e l'uso delle dichiarazioni elettroniche dei redditi per le imposte sul reddito delle persone fisiche e delle società è inferiore alla media dell'UE. La revisione in corso delle relazioni in materia di bilancio tra amministrazione federale, *Länder* e comuni è l'occasione di potenziare il quadro per adottare politiche di bilancio sostenibili, anche garantendo investimenti pubblici adeguati a tutti i livelli di governo. La revisione è anche un'opportunità per migliorare sia la ripartizione delle competenze a livello di entrate e di spese che l'efficienza del sistema di perequazione fiscale orizzontale e dell'amministrazione fiscale.

(10) Non sono state indicate misure volte ad aumentare gli incentivi per il pensionamento posticipato, giudicate indispensabili in considerazione del forte calo della popolazione in età lavorativa previsto in Germania e della possibile carenza di lavoratori qualificati a medio termine. Il cuneo fiscale per i lavoratori le cui retribuzioni sono comprese tra il 50% e il 67% del salario minimo è rimasto praticamente invariato dal 2001 e figura tuttora tra i più elevati dell'UE. Le recenti riforme dei sistemi previdenziali potrebbero determinare un ulteriore aumento delle aliquote contributive e del cuneo fiscale, con possibili effetti negativi sulla partecipazione al mercato del lavoro e sul reddito disponibile. Se attualmente l'incidenza del fiscal drag è attenuata dalla bassa inflazione, con la crescita dinamica dei salari e un certo aumento dei tassi di inflazione nei prossimi anni il fiscal drag

potrebbe determinare notevoli maggiorazioni non discrezionali delle imposte, che a loro volta inciderebbero sul reddito disponibile. Sono stati compiuti progressi limitati per migliorare il rendimento scolastico dei gruppi svantaggiati. I giovani provenienti da un contesto migratorio hanno il doppio delle probabilità di abbandonare prematuramente la scuola. I disincentivi fiscali possono contribuire in misura considerevole a dissuadere le persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare dall'accettare un impiego o dall'aumentare l'orario lavorativo. Questo spiega in parte la scarsa percentuale di donne che lavorano a tempo pieno e il fatto che la Germania registra una delle medie più basse di ore lavorate dalle donne nell'UE. 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.

(11) L'azione politica per stimolare ulteriormente la concorrenza nel settore dei servizi, specialmente quelli professionali, è stata limitata. I tassi di crescita della produttività del lavoro nel settore della libera professione sono negativi o vicini allo zero da più di dieci anni. La Germania è anche uno degli Stati membri dell'UE con la regolamentazione meno favorevole alla concorrenza nel settore della libera professione. Queste restrizioni riguardano, tra l'altro, i requisiti relativi alle qualifiche professionali, alla forma giuridica e alla struttura dell'azionariato. Alcuni *Länder* stanno introducendo modifiche limitate su quest'ultimo punto, ma non è ancora stato avviato un riesame globale delle restrizioni. La Germania partecipa alla valutazione reciproca prevista dalla direttiva che modifica la direttiva sulle qualifiche professionali, ma non ha ancora preso alcun provvedimento in seguito a tale riesame. La situazione concorrenziale sul mercato del trasporto ferroviario tedesco non è molto migliorata dall'anno scorso. In particolare, il difficile contesto competitivo scoraggia l'ingresso di nuovi operatori nel segmento del trasporto di passeggeri a lunga percorrenza, i cui canoni sono fra i più elevati dell'UE. La quota di mercato dei nuovi operatori nel mercato del trasporto ferroviario di passeggeri a lunga percorrenza rimane inferiore all'1% ed è in diminuzione.

(12) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Germania che ha pubblicato nella relazione per paese 2015. 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.

(13) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità della Germania e ritiene[10] che la Germania rispetti il patto di stabilità e crescita.

(14) Alla luce dell'esame approfondito della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma e il programma di

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

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.

(15) 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 2015 e nel 2016 al fine di:

1. aumentare ulteriormente gli investimenti pubblici nei settori delle infrastrutture, dell'istruzione e della ricerca, anche utilizzando il margine di bilancio disponibile. Per incentivare gli investimenti privati, prendere provvedimenti volti a migliorare l'efficienza del sistema fiscale, in particolare attraverso la revisione dell'imposta locale sul commercio e della tassazione delle imprese e la modernizzazione dell'amministrazione fiscale. Utilizzare la revisione in corso per migliorare la struttura delle relazioni in materia di bilancio tra amministrazione federale, *Länder* e comuni, mirando in particolare a garantire investimenti pubblici adeguati a tutti i livelli di governo;

2. aumentare gli incentivi per il pensionamento posticipato. Prendere provvedimenti per ridurre le elevate imposte sul lavoro e gli elevati contributi previdenziali, specialmente per i lavoratori a basso reddito, e ovviare all'incidenza del fiscal drag. Rivedere il trattamento fiscale dei mini-job per agevolare il passaggio ad altre forme di occupazione;

3. adottare misure più ambiziose per stimolare la concorrenza nel settore dei servizi, specie per quanto riguarda quelli prestati da liberi professionisti, eliminando le restrizioni ingiustificate, come quelle relative alla forma giuridica e alla struttura dell'azionariato e le tariffe fisse. A tal fine, portare a termine la revisione di queste barriere in corso a livello nazionale e prendere misure di follow-up. Eliminare le barriere che ancora ostacolano la concorrenza sui mercati ferroviari, specie per quanto riguarda il trasporto ferroviario di passeggeri a lunga percorrenza.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente