RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

dell'11 luglio 2017

sul programma nazionale di riforma 2017 della Germania e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2017 della Germania

(2017/C 261/05)

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,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo,

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 16 novembre 2016 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2017. Il Consiglio europeo del 9-10 marzo 2017 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 16 novembre 2016 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta, in cui la Germania è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito. Lo stesso giorno la Commissione ha anche adottato una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro, che è stata approvata dal Consiglio europeo del 9-10 marzo 2017. Il 21 marzo 2017 il Consiglio ha adottato la raccomandazione sulla politica economica della zona euro («raccomandazione per la zona euro») ([3]).

(2) In quanto Stato membro 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 della raccomandazione per la zona euro, come riflessa nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 2.

(3) Il 22 febbraio 2017 è stata pubblicata la relazione per paese relativa alla Germania 2017. Nella relazione sono stati valutati i progressi compiuti dalla Germania nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 12 luglio 2016, il seguito dato alle raccomandazioni specifiche per paese adottate negli anni precedenti e i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020. La relazione per paese comprende altresì l'esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011, i cui risultati sono stati pubblicati il 22 febbraio 2017. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che la Germania presenta squilibri macroeconomici. In particolare, l'elevato e persistente avanzo delle partite correnti ha rilevanza transfrontaliera e —

([1]) GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.
([2]) GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.
([3]) GU C 92 del 24.3.2017, pag. 1.

oltre a esser l'indice della forte integrazione e grande performance di un'industria altamente competitiva nella divisione internazionale del lavoro — riflette un eccesso di risparmio e investimenti modesti sia nel settore privato che in quello pubblico. L'avanzo delle partite correnti, aumentato ulteriormente nel 2015, è rimasto sostanzialmente invariato nel 2016 e dovrebbe rimanere a un livello elevato. Un intervento sull'avanzo può avere implicazioni per le prospettive di riequilibrio del resto della zona euro e dell'Unione, poiché una domanda interna più dinamica in Germania può attenuare la necessità di ridurre il debito negli Stati membri fortemente indebitati. Nonostante i bassi tassi d'interesse, che creano condizioni di finanziamento favorevoli, gli investimenti delle imprese in percentuale del PIL rimangono modesti. A fronte di un'ulteriore ripresa dei consumi privati, i risparmi delle famiglie hanno raggiunto livelli record nell'Unione. È di particolare importanza intervenire per ridurre il rischio di ripercussioni negative sull'economia tedesca e, considerate le sue dimensioni e la sua rilevanza transfrontaliera, sull'Unione economica e monetaria.

(4) La Germania ha presentato il programma di stabilità 2017 il 13 aprile 2017 e il programma nazionale di riforma 2017 il 28 aprile 2017. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle relative correlazioni.

(5) La programmazione dei fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) per il periodo 2014-2020 ha tenuto conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. Come previsto dall'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio ([1]), ove necessario per sostenere l'attuazione delle pertinenti raccomandazioni del Consiglio, la Commissione può chiedere allo 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 valersi di tale possibilità negli orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei fondi SIE a una sana gestione economica.

(6) La Germania è attualmente nel braccio preventivo del patto di stabilità e crescita ed è soggetta alla regola del debito. Nel suo programma di stabilità 2017 il governo prevede un avanzo di bilancio tra ¼ e ½% del PIL per il periodo 2017-2021. L'obiettivo di bilancio a medio termine, ossia un disavanzo strutturale pari allo 0,5 % del PIL, continuerà a 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 raggiungere il 57 % nel 2021. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano tali proiezioni di bilancio, che non è stato convalidato da un ente indipendente, è plausibile.

(7) Secondo le previsioni di primavera 2017 della Commissione, il saldo strutturale dovrebbe registrare un avanzo pari allo 0,6 % del PIL nel 2017 e allo 0,3 % del PIL nel 2018, superando l'obiettivo di bilancio a medio termine. Il debito pubblico dovrebbe continuare a registrare una decisa tendenza al ribasso, oltrepassando quanto richiesto dalla regola del debito. Nell'insieme il Consiglio ritiene che la Germania dovrebbe essere in linea con le disposizioni del patto di stabilità e crescita nel 2017 e nel 2018. Allo stesso tempo, vi è ancora margine per sostenere la domanda interna attraverso la politica di bilancio, in particolare al fine di conseguire una tendenza duratura all'aumento per gli investimenti e creando le condizioni per una maggiore crescita dei salari reali.

(8) La quota degli investimenti pubblici rispetto al PIL è rimasta generalmente costante ed è inferiore alla media della zona euro. Nonostante le misure adottate negli ultimi anni e il forte aumento degli investimenti pubblici a livello delle amministrazioni pubbliche nel 2015 e nel 2016, persiste una carenza di investimenti soprattutto a livello comunale, dove l'investimento netto è rimasto negativo nel 2016. Nel 2016 sono state adottate misure aggiuntive che dovrebbero aumentare la portata degli investimenti pubblici anche a livello federale, statale e comunale. Tra queste misure figura una riforma delle relazioni fiscali tra livello federale e Länder che, una volta adottata, entrerà in vigore nel 2020. Inoltre, l'estensione dei servizi di consulenza sulla pianificazione degli investimenti infrastrutturali, allo scopo di coinvolgere anche i comuni, dovrebbe migliorare la pianificazione e l'attuazione degli investimenti nelle infrastrutture a livello comunale. Ciò appare particolarmente importante dato che, a livello dei Länder e dei comuni, i progetti d'investimento nelle infrastrutture sono realizzati solo in misura limitata e sottostanno a vincoli di capacità e di pianificazione. In generale, la favorevole situazione di bilancio indica che esiste un margine di bilancio, utilizzabile ad esempio per stanziare fondi supplementari al fine di aumentare gli investimenti pubblici a tutti i livelli di governo.

([1]) Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

(9) La spesa complessiva, pubblica e privata, per l'istruzione e la ricerca è rimasta piuttosto stabile in relazione al PIL negli ultimi anni, ma rimane inferiore alla media dell'Unione per quanto riguarda l'istruzione. Nel 2015 la spesa totale combinata per l'istruzione e la ricerca si è attestata al 9,1 % e quindi al di sotto dell'obiettivo nazionale del 10 % del PIL. Maggiori investimenti nell'istruzione, nella ricerca e nell'innovazione sono fondamentali per assicurare il successo economico della Germania in futuro e in particolare per integrare efficacemente i richiedenti asilo, i rifugiati e i migranti arrivati di recente. Per questi ultimi la Germania ha intrapreso notevoli sforzi, in particolare nel settore dell'istruzione e della formazione professionale. Nei prossimi anni si dovranno proseguire gli sforzi nell'intero settore dell'istruzione.

(10) Il sistema fiscale tedesco resta complesso, i costi dell'amministrazione fiscale sono elevati e diverse disposizioni sulla tassazione delle imprese possono ostacolare gli investimenti privati. Nonostante riduzioni significative, i costi del capitale societario in Germania sono ancora fra i più elevati dell'UE-28. Contabilizzando l'imposta locale sul commercio (*Gewerbesteuer*) e la maggiorazione di solidarietà, l'aliquota fiscale (nominale) massima sul reddito delle società fissata per legge ha raggiunto il 30,2 % nel 2016, un valore decisamente al di sopra della media non ponderata dell'Unione pari al 22,8 %. L'aliquota fiscale media effettiva è pari al 28,2 %, a fronte di una media non ponderata dell'Unione del 21,1 %. La distorsione a favore del debito nella tassazione delle società era al settimo posto nell'Unione nel 2016. A livello degli azionisti, la portata della distorsione a favore del debito è simile. Ciò è di rilievo soprattutto per le PMI, che tendono ad avere azionisti nazionali. La riduzione dei costi del capitale proprio potrebbe favorire gli investimenti privati e il mercato tedesco dei capitali di rischio che rimane poco sviluppato. Altre caratteristiche del sistema fiscale che potrebbero falsare le decisioni di finanziamento e di investimento sono: l'inclusione nella base imponibile dell'imposta locale sul commercio di elementi diversi dagli utili, alcune limitazioni nei riporti delle perdite e distorsioni di origine fiscale nella scelta della forma giuridica. Ulteriori disposizioni del sistema fiscale che potrebbero limitare gli investimenti comprendono: il regime di ammortamento, il tasso d'interesse utilizzato per calcolare la deduzione degli accantonamenti per le prestazioni pensionistiche, la tassazione delle plusvalenze e la contabilità di cassa ai fini dell'imposta sul valore aggiunto. Se attuate effettivamente, le direttive federali aggiuntive per questioni generali e informatiche da applicare alle amministrazioni fiscali dei Länder, concordate nell'ambito della riforma delle relazioni fiscali tra livello federale e Länder, potrebbero contribuire ad accelerare la modernizzazione dell'amministrazione fiscale.

(11) Gli investimenti in capitale di rischio sono aumentati in Germania, ma il mercato è ancora poco sviluppato rispetto agli standard internazionali. Nel 2015 gli investimenti in capitale di rischio rappresentavano circa lo 0,03 % del PIL, un valore leggermente al di sopra della media dell'Unione ma ancora inferiore a Stati membri quali la Finlandia, la Svezia, il Regno Unito, l'Irlanda e la Francia, e ben al di sotto di Stati non appartenenti all'Unione come Israele e gli Stati Uniti. In particolare, sembra che il mercato del capitale di rischio in Germania non riesca a fornire investimenti maggiori a imprese che si trovano in fase avanzata di sviluppo. Il governo federale ha adottato una serie di misure per sostenere gli investimenti in capitale di rischio: ad esempio, ha semplificato la tassazione dei fondi di investimento, migliorato i riporti delle perdite nel quadro del sistema di tassazione del reddito delle società ed esteso il programma INVEST per i business angels.

(12) La transizione verso le energie rinnovabili richiede ingenti investimenti nelle reti di trasmissione e di distribuzione dell'elettricità. Tuttavia, la programmazione di investimenti nell'infrastruttura elettrica nazionale è notevolmente in ritardo. Solo circa il 35 % dei progetti di reti elettriche di massima tensione individuati nel 2009 nel quadro della legge per l'espansione della rete energetica (*Energieleitungsausbaugesetz*) era stato attuato alla fine del 2016, principalmente a causa dell'opposizione pubblica. Su un totale di 6 100 km di linee elettriche, la cui realizzazione era stata prevista nel periodo fino al 2024-2025 in conformità della legge federale sulla pianificazione dei bisogni energetici (*Bundesbedarfsplangesetz*), solo il 6 % è stato approvato e solo l'1 % realizzato.

(13) Sussistono ostacoli per cogliere appieno i vantaggi della digitalizzazione. La Germania, per esempio, non sta ottenendo buoni risultati per quanto riguarda la disponibilità di collegamenti a banda larga ad alta e altissima velocità, soprattutto nelle zone rurali e semiurbane. L'utilizzo del computer da parte dei giovani tedeschi è relativamente basso e molte scuole non hanno accesso alla banda larga. Anche le prestazioni offerte dai servizi pubblici digitali sono al di sotto della media dell'Unione. In particolare, le PMI devono recuperare terreno per quanto riguarda la digitalizzazione. Solo un'impresa su cinque dispone di una strategia digitale. È stata creata una rete di centri di eccellenza per le PMI allo scopo di rafforzare e accelerare la digitalizzazione delle PMI e tutti i portatori di interesse possono accedere alla piattaforma «Industrie 4.0». Gli investimenti in R&S sono in crescita e la Germania è prossima a realizzare il suo obiettivo di intensità delle attività di R&S previsto nel quadro di Europa 2020, ma gli investimenti si concentrano sempre più sulle grandi imprese mentre la quota delle PMI è in declino. Anche l'invecchiamento della popolazione può inoltre incidere sull'attività imprenditoriale nei prossimi anni.

(14) Permangono forti ostacoli normativi nel settore dei servizi alle imprese e delle professioni regolamentate. Il livello di restrizione è superiore alla media dell'Unione, in particolare per architetti, ingegneri, avvocati e revisori dei conti/consulenti fiscali. Inoltre, il tasso di abbandono per queste professioni è assai inferiore alla media dell'Unione, il che sembra indicare una concorrenza e un dinamismo relativamente scarsi nel settore dei servizi professionali in Germania. Tra gli ostacoli figurano restrizioni riguardanti la forma societaria e la partecipazione al capitale per architetti e ingegneri e restrizioni multidisciplinari per architetti, ingegneri e avvocati. La riduzione di questi ostacoli potrebbe rafforzare la concorrenza e favorire l'entrata sul mercato di un maggior numero di imprese, generando benefici per i consumatori in termini di prezzi più bassi e maggior scelta. Nel gennaio 2017 la Commissione ha presentato raccomandazioni per la riforma della regolamentazione dei servizi professionali come parte di un pacchetto di misure intese a rimuovere gli ostacoli nei mercati dei servizi.

(15) L'occupazione ha continuato a crescere e la disoccupazione è scesa ai minimi storici. Tuttavia, l'aumento dell'occupazione è in parte dovuto all'aumento del lavoro a tempo parziale, in particolare tra le donne, e trova solo limitatamente riscontro nella crescita aggregata dei salari reali che ha subito un rallentamento nel 2016. I disincentivi al lavoro per le persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare e la diffusione del lavoro a tempo parziale non consentono di sfruttare appieno il potenziale del mercato del lavoro. Un fattore cruciale per aumentare la partecipazione delle donne alla forza lavoro è il rafforzamento dell'offerta di servizi per l'infanzia a tempo pieno, di qualità e a prezzi accessibili, di scuole a tempo pieno e di servizi di assistenza di lunga durata, riformati di recente. Il cumulo fiscale dei redditi delle coppie sposate e la copertura sanitaria gratuita per il coniuge che non lavora scoraggiano il secondo percettore di reddito di una famiglia, in molti casi la donna, dall'accettare un impiego o dall'aumentare l'orario di lavoro. Il minore coinvolgimento nel mercato del lavoro è inoltre combinato con un elevato divario retributivo di genere, pari al 22 % rispetto alla media dell'Unione del 16,3 % nel 2015.

(16) Benché in lieve calo, i mini-job restano diffusi, con circa 4,8 milioni di persone aventi come unica attività lavorativa un mini-job nel settembre 2016. Il numero dei lavoratori occupati tramite agenzia interinale è triplicato dal 2005 e nel giugno 2016 si è attestato a circa 1 milione (quasi il 3 % dell'occupazione totale). Si prevede un miglioramento della protezione contro i potenziali abusi relativamente al lavoro interinale e ai contratti di lavoro, ma occorre continuare a sorvegliare l'evoluzione della situazione. In aggiunta, i contratti a tempo determinato mostrano un elevato differenziale retributivo grezzo rispetto ai contratti a tempo indeterminato.

(17) Il cuneo fiscale per i lavoratori a basso reddito è elevato rispetto ad altri Stati membri, penalizzando così gli incentivi al lavoro, la retribuzione netta e le possibilità di consumo. La Germania ha aumentato la quota di reddito delle persone fisiche non imponibile e le detrazioni per figli a carico e ha corretto gli scaglioni dell'imposta sul reddito. Queste misure sono intese a vantaggio dei gruppi a basso e medio reddito, ma il loro impatto globale sul cuneo fiscale è limitato. Nonostante i recenti considerevoli aumenti del reddito reale disponibile, le retribuzioni e la produttività si sono evoluti in direzioni opposte per un lungo periodo e il divario accumulato è notevole. Una maggior crescita dei salari reali contribuirebbe anche a ridurre gli elevati squilibri esterni.

(18) La Germania ha compiuto notevoli sforzi per accogliere i richiedenti asilo e integrare i rifugiati e altri migranti. Sono possibili ulteriori miglioramenti, poiché nel 2016 la quota di rifugiati in cerca di lavoro è salita a circa il 9 % del totale delle persone in cerca di lavoro. L'integrazione nel mercato del lavoro delle persone provenienti da un contesto migratorio, in particolare le donne, rimane una sfida importante che riguarda anche i bambini nati in Germania con genitori nati al di fuori dell'Unione, estendendosi così al sistema dell'istruzione.

(19) Non tutti i membri della società hanno beneficiato in egual misura dell'evoluzione generale positiva che ha caratterizzato la situazione economica e il mercato del lavoro negli ultimi anni. Dopo essere aumentate per un certo periodo, le disparità di reddito si sono attenuate solo di recente, mentre la distribuzione ineguale della ricchezza resta tra le più elevate della zona euro. A ciò si aggiunge che il buon funzionamento del mercato del lavoro non ha contribuito a ridurre il rischio di povertà. Il tasso di rischio di povertà in età avanzata è superiore alla media dell'Unione ed è probabile che nei prossimi anni vi sia un aumento del numero di anziani a rischio di povertà. Si prevede un'ulteriore contrazione del tasso di sostituzione del regime pensionistico legale. Al tempo stesso, i tassi d'iscrizione a regimi pensionistici del secondo o terzo pilastro sono troppo bassi per compensare la diminuzione del tasso di sostituzione del primo pilastro per tutti. Se non compensata, l'adeguatezza delle pensioni è destinata a peggiorare. Resta da vedere con quale efficacia le recenti riforme volte a offrire maggiori incentivi per il pensionamento posticipato (Flexi-Rente) potranno contrastare gli incentivi al prepensionamento introdotti nel 2014.

(20) Nell'ambito del semestre europeo 2017, la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Germania, che ha pubblicato nella relazione per paese 2017. Ha altresì valutato il programma di stabilità 2017, il programma nazionale di riforma 2017, 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'Unione, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme offrendo un contributo a livello dell'Unione per le future decisioni nazionali.

(21) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità 2017 ed è del parere ([1]) che la Germania dovrebbe rispettare il patto di stabilità e crescita.

(22) Alla luce dell'esame approfondito della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma 2017 e il programma di stabilità 2017. Le sue raccomandazioni formulate a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 trovano riscontro nelle raccomandazioni 1 e 2,

RACCOMANDA che la Germania adotti provvedimenti nel 2017 e nel 2018 al fine di:

1. rispettando nel contempo l'obiettivo a medio termine, utilizzare le politiche di bilancio e strutturali per sostenere la crescita potenziale e la domanda interna e conseguire una tendenza duratura all'aumento degli investimenti; accelerare gli investimenti pubblici a tutti i livelli di governo, in particolare nel campo dell'istruzione, della ricerca e dell'innovazione, ed eliminare i vincoli di capacità e pianificazione per gli investimenti infrastrutturali; migliorare ulteriormente l'efficienza e la capacità di attirare investimenti del sistema fiscale; stimolare la concorrenza nei settori dei servizi alle imprese e delle professioni regolamentate;

2. ridurre i disincentivi al lavoro per le persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare e favorire il passaggio a posti di lavoro regolari; ridurre il considerevole cuneo fiscale per i lavoratori a basso reddito; creare le condizioni per promuovere una maggiore crescita dei salari reali nel rispetto del ruolo delle parti sociali.

Fatto a Bruxelles, l'11 luglio 2017

Per il Consiglio

Il presidente

T. TÕNISTE

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