Le politiche economiche, quali appaiono nel programma aggiornato, rispondono in ampia misura alle raccomandazioni formulate negli Indirizzi di massima per le politiche economiche, specificamente a quelle aventi implicazioni di bilancio. Tuttavia, per quanto riguarda le raccomandazioni di affrontare la sfida della sostenibilità delle pubbliche finanze nel lungo periodo in considerazione dell'invecchiamento demografico, benché si siano adottati di recente vari provvedimenti adeguati, non si sono ancora intraprese iniziative per un'ampia riforma del sistema pensionistico.

## PARERE DEL CONSIGLIO

### del 9 marzo 2004

### sul programma di stabilità aggiornato della Germania, 2003-2007

(2004/C 68/02)

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:

Il 9 marzo 2004 il Consiglio ha esaminato l'aggiornamento del 2003 del programma di stabilità della Germania, relativo al periodo 2003-2007. Il programma aggiornato è stato presentato il 5 dicembre 2003; a seguito di nuovi sviluppi politici, il 29 gennaio 2004 è stato trasmesso un addendum. Il programma aggiornato è in larga parte conforme ai requisiti del codice di condotta sul contenuto e la presentazione dei programmi di stabilità e convergenza nella sua versione riveduta, anche se sarebbe stata auspicabile una maggiore precisione dei dati forniti.

Il 21 gennaio 2003, sulla base di una raccomandazione della Commissione, il Consiglio, ai sensi dell'articolo 104, paragrafo 6 del trattato CE, ha constatato l'esistenza in Germania di un disavanzo eccessivo e ha rivolto una raccomandazione alla Germania a norma dell'articolo 104, paragrafo 7 del trattato CE in cui raccomanda che «il Governo tedesco ponga fine alla presente situazione di disavanzo eccessivo il più rapidamente possibile conformemente all'articolo 3, paragrafo 4 del regolamento (CE) n. 1467/97». Il 18 novembre 2003, la Commissione ha adottato due raccomandazioni ai sensi rispettivamente dell'articolo 104, paragrafo 8 e dell'articolo 104, paragrafo 9 affinché il Consiglio: 1) decidesse che le misure adottate dalla Germania a seguito della raccomandazione del 21 gennaio 2003 si erano rivelate insufficienti per porre fine al disavanzo eccessivo e 2) chiedesse alla Germania di adottare le misure necessarie per portare il disavanzo pubblico al di sotto del 3 % del PIL nel 2005. Il 25 novembre 2003 il Consiglio non ha adottato le due raccomandazioni proposte dalla Commissione, adottando invece una serie di conclusioni che prendevano atto, tra l'altro, degli impegni assunti dalla Germania per realizzare una riduzione del disavanzo corretto per il ciclo di 0,6 e di almeno 0,5 punti percentuali del PIL rispettivamente nel 2004 e nel 2005, in modo da riportare il disavanzo pubblico al di sotto del 3 % del PIL.

Nel programma aggiornato si dichiara che il governo tedesco ha rivisto i suoi obiettivi di politica di bilancio nel 2003 a seguito di quasi tre anni di stagnazione persistente. La strategia di bilancio adottata negli aggiornamenti precedenti si imperniava sulla limitazione della spesa, affiancata da misure strutturali per migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, rafforzare le finanze del sistema previdenziale e ampliare le basi imponibili. Se questi obiettivi sono stati confermati nella strategia esposta nel programma aggiornato del 2003, è stato anche sottolineato l'obiettivo di sostenere l'attività economica attraverso la politica di bilancio. Le autorità tedesche ritengono che un risanamento delle finanze pubbliche che vada al di là delle misure già proposte metterebbe a rischio la ripresa economica. Nell'aggiornamento del 2003 si ribadisce che il conseguimento del pareggio di bilancio rimane un obiettivo centrale della politica di bilancio, ma non è indicata alcuna scadenza per la sua realizzazione.

Dopo la protratta stagnazione degli ultimi tre anni, le proiezioni dell'aggiornamento 2003 prevedono una ripresa della crescita reale del PIL dal – 0,1 % stimato per il 2003 all'1,7 % nel 2004. Nell'arco del periodo 2005-2007, la crescita dovrebbe risultare pari in media al 2,25 %. Si prevede anche un miglioramento dell'occupazione dalla crescita zero prevista per il 2004 ad una crescita media del 0,75 % dal 2005 al 2007. Il deflatore del PIL dovrebbe essere pari all'1 % nel 2004 e rimanere attestato su una media dell'1 % dal 2005 al 2007.

Il tasso di crescita previsto per il 2004 sembra realistico ed è prossimo all'1,6 % indicato dalla Commissione nelle proiezioni dell'autunno 2003. Tuttavia il programma aggiornato è ottimistico per quanto riguarda le prospettive per il 2005 e gli anni successivi, per cui si pronostica una crescita del 2,25 % in termini reali fino al 2007. Secondo l'aggiornamento, questa crescita sarebbe resa possibile dall'atteso incremento del pro-

[1] GU L 209 del 2.8.1997.

dotto potenziale: l'ipotesi sottostante è che le riforme strutturali, in parte attuate nel 2003, mentre altre sono previste nel 2004 e nel 2005, avranno rapidamente un forte impatto positivo. Da parte sua, la Commissione prevede per il 2005 una crescita reale dell'1,8 %. Inoltre, sulla base dei dati contenuti nell'addendum al programma aggiornato, la metodologia concordata porta ad una stima della crescita potenziale dell'1,5 % in media tra il 2005 ed il 2007 con un lieve aumento verso la fine del periodo. Lo scenario che porta al miglioramento a medio termine del disavanzo, descritto nel programma aggiornato, si fonda pertanto su un riassorbimento nel tempo dello scarto tra prodotto effettivo e potenziale e sull'ipotesi di una dinamica positiva del prodotto potenziale. Tuttavia, sarebbero state auspicabili ipotesi macroeconomiche più caute per portare avanti una strategia di risanamento finanziario efficace.

Il disavanzo del 2003 è stimato dal programma aggiornato al 4,0 % del PIL; la revisione statistica preliminare di febbraio lo ha stimato al 3,9 % del PIL. Il programma aggiornato si pone come obiettivi per il disavanzo delle amministrazioni pubbliche il 3,25 % del PIL nel 2004 ed il 2,5 % nel 2005. Secondo il programma aggiornato il disavanzo eccessivo dovrebbe essere eliminato entro il 2005 conformemente alle conclusioni del Consiglio del 25 novembre 2003. In termini corretti per il ciclo, sulla base dei calcoli della Commissione il saldo di bilancio migliorerebbe di 0,7 punti percentuali nel 2004 e di 0,4 punti percentuali nel 2005. Alcuni rischi specifici che pesano sulle entrate del 2004 potrebbero alterare le dimensioni relative delle tappe dell'aggiustamento.

Tuttavia, nel programma aggiornato e nell'addendum la Germania ribadisce l'impegno assunto il 25 novembre di correggere il disavanzo eccessivo entro il 2005 e di prendere misure aggiuntive a tal fine, se necessario. In effetti, sulla base di ipotesi macroeconomiche e di bilancio meno favorevoli, è possibile che il processo di aggiustamento previsto dal programma sia insufficiente per correggere il disavanzo eccessivo nel 2005. Sul conseguimento di tale obiettivo pesano diversi rischi. In primo luogo, la crescita del PIL nel 2005 potrebbe risultare inferiore a quella prevista nello scenario centrale del programma aggiornato. Secondo l'analisi di sensitività contenuta nel programma aggiornato, ipotizzando che la crescita nominale risulti più bassa del previsto di mezzo punto percentuale nel 2004 e nel 2005, il disavanzo nominale si situerebbe poco al di sotto del 3 % del PIL nel 2005. In secondo luogo, il conseguimento degli obiettivi di spesa per il 2004 e il 2005 è incerto, anche qualora la crescita risulti pari a quella dello scenario centrale, e richiede che le misure introdotte siano efficaci e pienamente applicate. In particolare rischiano di risultare più elevate del previsto le spese relative alla disoccupazione e la spesa pensionistica e sanitaria.

La politica di bilancio delineata nel programma aggiornato è insufficiente per garantire che l'obiettivo a medio termine del patto di stabilità e crescita di un saldo di bilancio prossimo al pareggio o in attivo sia conseguito entro il periodo di riferimento del programma. Per il 2006 e il 2007 le proiezioni, arrotondate al mezzo punto percentuale più vicino nel programma aggiornato, indicano disavanzi nominali rispettivamente del 2 % e dell'1,5 % del PIL. Il miglioramento del disavanzo corretto per il ciclo nel 2006 e nel 2007 sembra essere di entità alquanto inferiore a 0,5 punti percentuali l'anno. Nel 2006 si raggiungerebbe una situazione di bilancio che assicuri un margine di sicurezza sufficiente contro il rischio che il disavanzo superi la soglia del 3 % del PIL in condizioni macroeconomiche normali.

Si prevede che il rapporto debito/PIL comincerà a diminuire solo nel 2007 e resterà superiore al valore di riferimento del 60 % per tutto il periodo di riferimento del programma. L'andamento del rapporto debito/PIL rischia di essere ancor meno favorevole di quello indicato nelle proiezioni, vista l'incertezza sul tasso di crescita a medio termine e sull'effettivo conseguimento delle previste riduzioni del disavanzo.

La Germania ha recentemente adottato riforme che adeguano ai cambiamenti demografici il sistema pensionistico e, in minor misura, l'assistenza sanitaria. Anche se la Germania è ora in grado di fronteggiare molto meglio di prima i costi di bilancio connessi all'invecchiamento della popolazione, non si può escludere il rischio di squilibri a lungo termine. Secondo gli indicatori quantitativi della Commissione, nell'ipotesi di politiche invariate i mutamenti demografici manterrebbero più o meno costante al di sopra del 60 % del PIL il rapporto debito/PIL nei prossimi vent'anni e lo farebbero aumentare sensibilmente in seguito. Per garantire che le finanze pubbliche abbiano una base sostenibile è fondamentale che l'avanzo primario sia adeguato.

Le politiche economiche illustrate nel programma aggiornato 2003 sono parzialmente conformi alle raccomandazioni degli indirizzi di massima per le politiche economiche, specie quelle aventi implicazioni di bilancio. Pur avendo la Germania messo in atto misure di risanamento di entità pari all'1 % del PIL, come richiesto, tali misure si sono rivelate insufficienti per porre termine alla situazione di disavanzo eccessivo entro il 2004. L'opera di risanamento dei conti pubblici è sostenuta dalla «Agenda 2010», un ambizioso programma di riforma presentato nel 2003, inteso a promuovere la crescita nel medio periodo. La sua attuazione è iniziata nel 2003 e dovrebbe proseguire nei prossimi anni. La Germania dovrebbe pertanto assicurare che il risanamento di bilancio continui negli anni successivi al 2005, in particolare tramite una costante riduzione del disavanzo di bilancio corretto per il ciclo pari ad almeno 0,5 punti percentuali del PIL all'anno o in misura maggiore, se necessario, per conseguire una posizione di bilancio a medio termine prossima al pareggio o in avanzo e per ricondurre ad un andamento discendente il rapporto debito/PIL.