COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 7.6.2011
SEC(2011) 807 definitivo

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2011 della Germania

e che formula un parere del Consiglio

sul programma di stabilità aggiornato della Germania, 2011-2014

{SEC(2011) 714 definitivo}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2011 della Germania

e che formula un parere del Consiglio

sul programma di stabilità aggiornato della Germania, 2011-2014

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 3,

vista la raccomandazione della Commissione europea[2],

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

sentito il comitato economico e finanziario,

considerando quanto segue:

(1) Il 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione europea di lanciare Europa 2020, una nuova strategia per l'occupazione e la crescita basata su un maggior coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave in cui occorre intervenire per incentivare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività dell'Europa.

(2) Il Consiglio ha adottato il 13 luglio 2010 una raccomandazione sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (per il periodo 2010-2014) e il 21 ottobre 2010 una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione[3], che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle proprie politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

---

1 GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.
2 GU C … del …, pag. .
3 Mantenuti per il 2011 mediante decisione 2011/308/UE del Consiglio del 19 maggio 2011.

(3) Il 12 gennaio 2011 la Commissione ha adottato la prima analisi annuale della crescita, che segna l'inizio di un nuovo ciclo di governance economica nell'UE e del primo semestre europeo di coordinamento integrato e ex-ante delle politiche, che si fonda sulla strategia Europa 2020.

(4) Il 25 marzo 2011 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per il risanamento finanziario e le riforme strutturali (in linea con le conclusioni del Consiglio del 15 febbraio e del 7 marzo 2011 e in seguito all'analisi annuale della crescita della Commissione). Il Consiglio europeo ha rilevato che occorre attribuire priorità al ripristino di bilanci sani e alla sostenibilità dei conti pubblici, alla riduzione della disoccupazione attraverso riforme del mercato del lavoro e a nuovi sforzi intesi ad aumentare la crescita. Esso ha invitato gli Stati membri a tradurre tali priorità in misure concrete che saranno inserite nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.

(5) Il 25 marzo 2011 il Consiglio europeo ha inoltre invitato gli Stati membri che partecipano al patto Euro Plus a presentare i loro impegni in tempo utile perché possano essere inseriti nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.

(6) Il 27 aprile e il 7 aprile 2011, rispettivamente, la Germania ha presentato il suo programma di stabilità aggiornato per il periodo 2011-2015 e il suo programma nazionale di riforma per il 2011. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto di eventuali correlazioni.

(7) L'economia tedesca ha affrontato la crisi in una posizione relativamente solida. Il crollo del commercio mondiale ha tuttavia determinato un crollo delle esportazioni e degli investimenti nel 2009, causando una contrazione del PIL reale senza precedenti pari al 4,7%. Dopo un lieve incremento, la disoccupazione è però tornata a diminuire a partire dalla fine del 2009. La resilienza del mercato del lavoro riflette gli effetti positivi sia delle riforme attuate in passato, che hanno ridotto le ore di lavoro, sia delle sovvenzioni a favore del lavoro a orario ridotto. L'economia si è ripresa bene dalla recessione, con una crescita del PIL reale del 3,6% nel 2010. Le esportazioni hanno ampiamente recuperato il massiccio calo registrato nel 2009 e hanno spianato la strada a una ripresa di più ampio respiro, facendo registrare anche una contrazione dell'eccedenza delle partite correnti. L'economia ha ulteriormente migliorato la propria competitività rispetto alla maggior parte degli Stati membri dell'area dell'euro. A partire da una situazione di equilibrio, sotto la spinta di stabilizzatori automatici e di misure discrezionali pienamente funzionanti volti a contrastare la recessione economica, nel 2009 il bilancio delle amministrazioni pubbliche è passato a un disavanzo del 3% del PIL. Nel 2010 la ripresa economica ha contribuito a contenere il disavanzo (3,3% del PIL) nonostante l'attuazione di un consistente pacchetto di stimoli fiscali e misure di sostegno del mercato finanziario.

(8) Con riferimento alla valutazione del programma di stabilità aggiornato a norma del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, il Consiglio ritiene che lo scenario macroeconomico su cui si basa il programma di stabilità sia prudente per il 2011 e plausibile in seguito anche rispetto alle previsioni di primavera 2011 della Commissione. Il programma prevede una crescita del PIL reale pari al 2,3% nel 2011, seguita da un rallentamento fino all'1,8% nel 2012 e a una media dell'1,5% nel 2013-15. Il programma prevede di riportare il disavanzo al di sotto del valore di riferimento

del 3% del PIL già nel 2011, due anni prima del termine fissato dal Consiglio, e di realizzare ulteriori progressi verso il conseguimento nel 2014 dell'obiettivo a medio termine (OMT), ossia un disavanzo dello 0,5% del PIL in termini strutturali. A seguito della prevista correzione del disavanzo eccessivo, il ritmo dell'aggiustamento verso l'OMT previsto dal programma sarà inferiore al valore di riferimento dello 0,5% del PIL nel 2013 e nel 2014. Il rapporto debito pubblico/PIL, che è aumentato di quasi 10 punti percentuali nel 2010[4], dovrebbe iniziare a scendere nel 2011 fino a raggiungere il 75,5% del PIL nel 2015, rimanendo così al di sotto del valore di riferimento indicato nel trattato. I rischi connessi alle proiezioni di bilancio per il 2011 sembrano nel complesso compensarsi, ma gli esiti per gli anni successivi potrebbero essere peggiori del previsto, in quanto i risparmi potrebbero non realizzarsi nella misura auspicata. Alcune misure sono tuttora oggetto di dibattito (ad es. energia e tasse finanziarie) e altre sono ancora da definire (tra cui i miglioramenti dell'efficienza nell'amministrazione pubblica). Non si possono inoltre escludere ulteriori misure di sostegno al mercato finanziario.

(9) Poiché la recente riforma del sistema sanitario ha introdotto misure volte a contenere l'aumento della spesa soprattutto nel 2011 e nel 2012, ulteriori misure per rafforzare l'efficienza della spesa pubblica per l'assistenza sanitaria e le cure di lunga durata, potrebbero sostenere il previsto percorso di risanamento. Allo stesso tempo, il mantenimento di un percorso di risanamento sostanzialmente orientato alla crescita, inclusa la garanzia di una spesa adeguata per l'istruzione, contribuirebbe a rafforzare il potenziale di crescita a lungo termine.

(10) Se è vero che il quadro di bilancio della Germania è stato notevolmente rafforzato grazie all'introduzione di una regola di bilancio costituzionale, alla creazione del Consiglio di stabilità e al sistema di allerta rapida atto a prevenire difficoltà di bilancio, va detto che tale regola di bilancio dev'essere ancora pienamente attuata a livello dei *Länder*. Un ulteriore rafforzamento del relativo meccanismo di monitoraggio e di sanzioni rafforzerebbe anche la credibilità generale delle finanze pubbliche.

(11) La crisi ha evidenziato l'estrema vulnerabilità del settore bancario. Pesanti perdite e svalutazioni derivanti da investimenti internazionali in mutui subprime e prodotti strutturati hanno indebolito la base di capitale di alcune banche, rendendo necessari importanti interventi pubblici. La crisi ha inoltre messo in luce i punti deboli di alcune *Landesbanken,* che già prima della crisi risentivano della carenza di strutture efficaci per la gestione del rischio e dell'assenza di un valido modello commerciale. Ulteriori riforme del settore bancario, tra cui la ristrutturazione delle *Landesbanken* che necessitano di un modello commerciale valido e adeguatamente finanziato nonché il rafforzamento del quadro di regolamentazione e vigilanza, contribuirebbero a mantenere la stabilità del settore finanziario e garantirebbero anche un'allocazione più efficace del risparmio interno quale mezzo per sostenere la domanda e gli investimenti.

---

[4] L'aumento repentino del 2010 è stato dovuto in gran parte al fatto che due banche in difficoltà hanno trasferito le loro attività deteriorate alle rispettive "bad banks", che sono classificate nel settore delle amministrazioni pubbliche. In linea con gli orientamenti Eurostat sulle norme contabili per gli interventi di dismissione, le passività corrispondenti delle "bad banks" gravano direttamente sul livello del debito.

(12) Il potenziale di crescita e la competitività strutturale dell'economia tedesca dipendono in larga misura da un personale adeguatamente formato e qualificato, ma, dato l'andamento demografico, la carenza di manodopera può diventare un problema. Ciò sottolinea l'importanza di utilizzare pienamente il potenziale della forza lavoro, eliminando gli ostacoli che impediscono a determinate categorie (lavoratori più anziani, donne, lavoratori poco qualificati, cittadini di paesi terzi) di partecipare al mercato del lavoro e potenziando ulteriormente il capitale umano. Affrontare la questione del cuneo fiscale, che è tuttora elevato soprattutto per i redditi bassi e medi, migliorerebbe gli incentivi al lavoro, consentendo aumenti salariali che si tradurrebbero maggiormente in un incremento del reddito disponibile e della domanda interna. Ridurre l'elevata aliquota marginale dell'imposta sul reddito del coniuge che costituisce la seconda fonte di reddito nel sistema di dichiarazione fiscale congiunta cui sottostanno le coppie, optando per il passaggio a un sistema di tassazione individuale, potrebbe contribuire a ridurre l'incidenza del lavoro part-time, favorendo il lavoro a tempo pieno. Un ulteriore aumento dell'offerta di strutture per l'infanzia potrebbe incoraggiare, in particolare, la partecipazione ancora scarsa delle donne alla forza lavoro a tempo pieno. Aumentando il numero delle persone con qualifiche di formazione professionale si potrebbero inoltre migliorare le prospettive sul mercato del lavoro dei lavoratori poco qualificati.

(13) Di recente la Germania ha preso decisioni di vasta portata per quanto riguarda il suo futuro mix energetico. L'attuazione del piano energetico implica una radicale trasformazione dell'approvvigionamento energetico e si ripercuoterà anche sui prezzi dell'energia e sulla competitività dell'economia tedesca a medio e lungo termine. L'efficacia in termini di costi dovrebbe pertanto essere il principio guida per l'attuazione del piano energetico sulla base di consumi energetici efficienti, regimi di sostegno validi in termini di costi-efficacia, reti elettriche adeguate per le energie rinnovabili e mercati energetici competitivi.

(14) Un incremento della concorrenza nel settore dei servizi permetterebbe di stimolare la crescita della produttività e di sostenere la domanda interna. Una crescita più dinamica del settore terziario potrebbe anche contribuire ad ampliare la base di crescita della domanda e dell'offerta in Germania. Nonostante i notevoli risultati raggiunti negli ultimi anni mediante l'attuazione della direttiva sui servizi, vi è modo di ridurre ulteriormente gli ostacoli all'entrata e all'uscita delle imprese, in particolare semplificando ancora il sistema per il rilascio di licenze e autorizzazioni. La regolamentazione di alcune attività professionali (ad esempio, ingegnere, architetto, farmacista e avvocato) sembra essere più severa che in altri paesi e anche le barriere all'entrata nel mercato e gli ostacoli normativi per le imprese dell'artigianato appaiono elevate. Per quando riguarda i servizi delle industrie di rete, la concorrenza, in particolare nel settore ferroviario è tuttora ostacolata. Non ha ancora avuto luogo una separazione effettiva tra la gestione dell'infrastruttura e i servizi di trasporto quale presupposto per un mercato competitivo. Il rafforzamento della funzione di vigilanza dall'Agenzia federale delle reti, l'abolizione delle sovvenzioni incrociate tra gli operatori della rete e i fornitori dei servizi ferroviari e l'apertura alla concorrenza dell'infrastruttura di vendita e di emissione di biglietti stimolerebbero la concorrenza a breve termine.

(15) Ulteriori riforme intese a migliorare l'accessibilità e la qualità del sistema di istruzione e di formazione saranno cruciali per garantire un'offerta di manodopera adeguatamente qualificata, tenuto conto anche dell'evoluzione demografica. Si prevede

in particolare una carenza di forza lavoro mediamente e altamente qualificata, soprattutto nelle discipline matematiche, scientifiche e tecnologiche. I tassi di riuscita scolastica dei giovani in Germania, sia a livello di istruzione secondaria superiore che a livello terziario, sono al di sotto della media dell'UE. Aumentare l'offerta di istruzione prescolare e di scuole a tempo pieno e facilitare la transizione tra i vari ordini di scuole all'interno del sistema scolastico può migliorare i risultati sul piano dell'istruzione.

(16) La Germania ha assunto una serie di impegni nel quadro del patto Euro Plus[5]. A livello di bilancio, gli impegni puntano a correggere il disavanzo eccessivo fin dal 2011 e a conseguire con largo margine gli obiettivi previsti dalla regola nazionale di bilancio nel 2011-2012. Le misure prevedono una regolamentazione e una vigilanza efficaci del mercato dei capitali al fine di rafforzare la stabilità finanziaria. Le misure per l'occupazione si concentrano sulla partecipazione al mercato del lavoro (riforma degli strumenti attivi del mercato del lavoro, miglior inserimento di professionisti in possesso di titoli stranieri e integrazione dei migranti) e sull'istruzione (patto per l'istruzione di base). Le misure di competitività si concentrano sulle industrie di rete, sul settore dell'energia e dei servizi (ad esempio, agenzia per la trasparenza dei mercati nel settore dell'elettricità e del gas, programma sull'elettromobilità, maggior finanziamento delle infrastrutture di trasporto) e sull'istruzione (iniziativa a favore dell'eccellenza per promuovere le scuole di dottorato, finanziamento del patto per l'università). Questi impegni, che riguardano i quattro settori del patto, rispecchiano in larga misura il più vasto programma di riforme delineato nel programma di stabilità e nel programma nazionale di riforma. Gli impegni del patto, tuttavia, non includono determinati settori strategici (come la ristrutturazione delle *Landesbanken* o il cuneo fiscale sul lavoro) o li riguardano solo in misura marginale (apertura dei settori dei servizi e delle industrie di rete a una maggiore concorrenza). Gli impegni relativi al patto Euro Plus sono stati valutati e presi in considerazione nelle raccomandazioni.

(17) La Commissione ha valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma della Germania, compresi gli impegni assunti dalla Germania nell'ambito del patto Euro Plus[6], e ha tenuto conto non solo della loro importanza per l'attuazione di politiche di bilancio e socioeconomiche sostenibili nel paese, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, vista la necessità di rafforzare la governance economica globale dell'Unione europea fornendo un sostegno a livello di UE alle future decisioni nazionali. In questa prospettiva, la Commissione ritiene che la strategia di bilancio della Germania debba essere attuata come previsto, pur mantenendo un percorso di risanamento orientato alla crescita. Ulteriori misure adottate nel biennio 2011-2012 dovrebbero essere intese ad assicurare la stabilità del sistema finanziario (ad esempio attraverso la ristrutturazione delle *Landesbanken*) e il rafforzamento delle fonti interne di crescita, aumentando la partecipazione al mercato occupazionale grazie alla riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, migliorando l'accessibilità e la qualità dell'istruzione e aprendo maggiormente alla concorrenza il settore dei servizi, i mestieri, le professioni e le industrie di rete.

---

[5] Per maggiori precisazioni sugli impegni assunti nell'ambito del patto Euro Plus si rimanda al SEC(2011) 714.

[6] SEC(2011) 714.

(18) Alla luce della valutazione che precede e tenuto conto della raccomandazione del Consiglio a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea del 2 dicembre 2009, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità aggiornato della Germania per il 2011; il suo parere[7] trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al successivo punto (1). Tenuto conto delle conclusioni del Consiglio europeo del 25 marzo 2011, il Consiglio ha altresì esaminato il programma nazionale di riforma della Germania,

RACCOMANDA che la Germania adotti provvedimenti nel periodo 2011-2012 al fine di:

(1) attuare la strategia di bilancio per il 2012 e oltre, come previsto. Completare l'attuazione della regola di bilancio a livello dei *Länder* e rafforzare ulteriormente il relativo meccanismo di monitoraggio e di sanzioni. Mantenere un percorso di risanamento orientato alla crescita, in particolare tutelando una spesa adeguata per l'istruzione e migliorando ulteriormente l'efficienza della spesa pubblica per l'assistenza sanitaria e le cure di lunga durata;

(2) affrontare le carenze strutturali del settore finanziario, in particolare attraverso una ristrutturazione delle *Landesbanken* che necessitano di un modello commerciale valido e adeguatamente finanziato;

(3) aumentare la partecipazione al mercato del lavoro favorendo un accesso più equo ai sistemi di istruzione e formazione e riducendo l'elevato cuneo fiscale per i lavoratori a basso reddito secondo modalità che non incidano sul bilancio. Aumentare il numero di strutture per l'infanzia e di scuole a tempo pieno ed eliminare i disincentivi fiscali che scoraggiano il secondo coniuge dall'esercitare un'attività lavorativa;

(4) eliminare le restrizioni ingiustificate a determinati servizi professionali e alle attività artigianali. Migliorare la concorrenza nelle industrie di rete e rafforzare la funzione di vigilanza dell'agenzia federale delle reti nel settore ferroviario; nell'ambito del piano energetico nazionale annunciato, concentrarsi sul miglioramento a lungo termine dell'efficacia in termini di costi della legge sulle energie rinnovabili, garantendo l'effettiva indipendenza della produzione e della trasmissione di energia, e sul potenziamento delle interconnessioni transfrontaliere.

Fatto a

Per il Consiglio
Il presidente

[7] Previsto all'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento (CE) n.1466/97 del Consiglio.