



Bruxelles, 23.5.2018
COM(2018) 405 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2018 della Germania

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 della Germania

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2018 della Germania

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 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 economiche¹, 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 macroeconomici², in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

vista la raccomandazione della Commissione europea³,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo⁴,

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 22 novembre 2017 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2018. Essa ha tenuto debitamente conto del pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017. Il Consiglio europeo del 22 marzo 2018 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 22 novembre 2017 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

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

³ COM(2018) 405 final.

⁴ P8_TA(2018)0077 e P8_TA(2018)0078.

raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro, che è stata approvata dal Consiglio europeo del 22 marzo 2018. Il 14 maggio 2018 il Consiglio ha adottato la raccomandazione sulla politica economica della zona euro («raccomandazione per la zona euro»).

- (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 sulla politica economica della zona euro, come riflessa nelle raccomandazioni di cui ai punti 1 e 2.
- (3) Il 7 marzo 2018 è stata pubblicata la relazione per paese relativa alla Germania 2018⁵, nella quale sono valutati i progressi compiuti dal paese nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio l'11 luglio 2017, il seguito dato alle raccomandazioni adottate negli anni precedenti e i progressi verso il 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 7 marzo 2018⁶. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che la Germania presenta squilibri macroeconomici. In particolare, il persistere di un elevato avanzo delle partite correnti ha rilevanza transfrontaliera ed è indice di un basso livello di investimenti in relazione al risparmio sia nel settore privato che in quello pubblico. L'avanzo, registrato principalmente nei confronti di paesi extra-UE, si è leggermente ridotto dal 2016 e dovrebbe diminuire gradualmente nei prossimi anni grazie alla ripresa della domanda interna, pur rimanendo a livelli storicamente elevati nel periodo oggetto della previsione. Sebbene il paese stia progressivamente passando a una crescita maggiormente trainata dalla domanda interna, il consumo e gli investimenti costituiscono tuttora una percentuale modesta del PIL, nonostante le condizioni cicliche e di finanziamento favorevoli e il fabbisogno di investimenti infrastrutturali per i quali vi è un margine di bilancio. Le diverse misure adottate per potenziare gli investimenti pubblici non hanno ancora determinato un aumento sostenibile di tali investimenti in percentuale del PIL. Anche i progressi nell'attuazione delle raccomandazioni riguardanti altri settori sono limitati.
- (4) Il 30 aprile 2018 la Germania ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2018 e il suo programma di stabilità 2018. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente per tener conto delle loro correlazioni.
- (5) La programmazione dei Fondi strutturali e d'investimento europei per il periodo 2014-2020 ha tenuto conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. In applicazione dell'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio⁷, ove necessario per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio, la Commissione può chiedere a uno 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

⁵ SWD(2018) 204 final.

⁶ COM(2018) 120 final.

⁷ 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).

possibilità negli orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei fondi strutturali e d'investimento europei a una sana gestione economica⁸.

- (6) La Germania è attualmente sottoposta al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita ed è soggetta alla regola del debito. Nel suo programma di stabilità 2018 il governo prevede un avanzo di bilancio tra l'1 e l'1½% del PIL per il periodo 2018-2021. 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 scendere al 53% nel 2021. Il programma di stabilità elenca e descrive diverse misure previste dall'accordo di coalizione del marzo 2018, per un importo pari in generale a circa l'1½% del PIL nel periodo 2018-2021, ma tali misure non sono ancora incluse nelle proiezioni del programma di stabilità poiché non sono state ancora adottate. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano tali proiezioni di bilancio, che non è stato convalidato da un ente indipendente, è plausibile⁹. Secondo le previsioni di primavera 2018 della Commissione, il saldo strutturale dovrebbe registrare un avanzo pari a circa l'1,2% del PIL nel 2018 e all'1,0% del PIL nel 2019, superando l'obiettivo di bilancio a medio termine. Il debito pubblico dovrebbe continuare a registrare una decisa tendenza al ribasso. Nell'insieme il Consiglio ritiene che la Germania dovrebbe essere in linea con le disposizioni del patto di stabilità e crescita nel 2018 e nel 2019. Allo stesso tempo, nel rispetto dell'obiettivo a medio termine, rimane margine per utilizzare le politiche strutturali e di bilancio al fine di conseguire una sostenuta tendenza all'aumento degli investimenti pubblici e privati, in particolare nei settori dell'istruzione, della ricerca e dell'innovazione.
- (7) Gli investimenti pubblici effettivi sono aumentati considerevolmente nel periodo 2015-2017, una tendenza che riflette gli sforzi compiuti dal governo per rafforzare gli investimenti. Tuttavia, la crescita degli investimenti pubblici è ancora modesta in proporzione al PIL e a livello comunale permane un ritardo significativo, stimato al 4% del PIL. Lo stock di capitale pubblico è ancora in calo in proporzione al PIL, a causa di investimenti netti negativi a livello comunale (circa 6 miliardi di EUR all'anno nel periodo 2010-2016). Per recuperare il ritardo a livello comunale sarebbero necessari investimenti pubblici annui aggiuntivi pari allo 0,3% del PIL nei prossimi dieci anni. Gli investimenti in percentuale dello stock di capitale nel settore delle amministrazioni pubbliche e gli investimenti pubblici in percentuale della spesa pubblica sono inferiori alla media della zona euro. Nel 2017 è diventata operativa un'agenzia di servizi istituita per sostenere gli investimenti pubblici a livello comunale, ma sono ancora necessari sforzi supplementari per ovviare al ritardo accumulato. Ciò indica, insieme alla favorevole situazione di bilancio, che esiste un margine per aumentare gli investimenti a tutti i livelli di governo e segnatamente a quello regionale e comunale.

⁸ COM(2014) 494 final.

⁹ In conformità del regolamento sulle proiezioni economiche del governo federale (*Vorausschätzungsverordnung*) emanato dal ministero per l'Economia e l'energia di concerto con il ministero delle Finanze con effetto a decorrere dal luglio 2018, il gruppo di progetto sulle previsioni economiche comuni (*Gemeinschaftsdiagnose*) è stato dichiarato l'ente indipendente responsabile di valutare le proiezioni economiche alla base del documento programmatico di bilancio e dei programmi di stabilità ai sensi della legge sulle proiezioni economiche (*Vorausschätzungsgesetz*).

- (8) Nel 2016 la spesa pubblica per l'istruzione si è attestata al 4,2% del PIL, al di sotto della media UE del 4,7%. Nello stesso anno la spesa per l'istruzione e la ricerca si è attestata al 9,0% del PIL e quindi al di sotto dell'obiettivo nazionale del 10%. Ciò corrisponde a una carenza di investimenti pari a circa 33 miliardi di EUR. Sebbene la spesa per l'istruzione sia cresciuta in termini reali, persiste un significativo ritardo negli investimenti. Allo stesso tempo, sfide quali l'aumento del numero di studenti, la carenza di insegnanti e l'ulteriore espansione dell'istruzione e della cura della prima infanzia richiedono adeguati finanziamenti pubblici. Spese supplementari in materia di istruzione, ricerca e innovazione sono essenziali per la crescita potenziale della Germania.
- (9) La digitalizzazione dell'economia tedesca procede a rilento e il paese deve far fronte a sfide considerevoli. Vi è un evidente divario digitale tra zone urbane e zone rurali per quanto riguarda l'internet ad alta velocità (l'accesso di prossima generazione fino a 30 Mbit) e la copertura (solo il 54% nelle zone rurali). La Germania è in ritardo per quanto riguarda la diffusione della banda larga ad altissima velocità (> 100 Mbit). Solo una piccola parte del territorio tedesco (7,3%) è coperta da reti di accesso in fibra ottica ad alta prestazione, rispetto a una media UE del 26,8%. Per contro, il potenziamento delle attuali reti in rame (*vectoring*) continua ad essere la soluzione tecnologica preferita dall'operatore storico dominante. Molti servizi fanno affidamento sulla connettività ad altissima velocità e, nel 2017, il 25,3% delle imprese tedesche riteneva la connessione internet troppo lenta per le loro effettive esigenze imprenditoriali. La carenza di questo tipo di connettività frena gli investimenti, in particolare quelli delle piccole e medie imprese, molte delle quali sono situate in zone rurali e semirurali. Anche le prestazioni offerte dai servizi pubblici digitali e dai servizi sanitari online (e-Health) sono ben al di sotto della media dell'UE.
- (10) Gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo da parte delle imprese sono in crescita e la Germania è prossima a raggiungere il suo obiettivo di intensità delle attività di ricerca e sviluppo previsto nel quadro di Europa 2020. Tuttavia, gli investimenti si concentrano sempre più al livello delle grandi imprese e nel settore manifatturiero ad alta e media tecnologia, mentre il contributo delle piccole e medie imprese è in declino. Sono state adottate diverse misure volte a rafforzare l'attività imprenditoriale, in particolare attirando gli investimenti privati in capitale di rischio. Tuttavia, il mercato del venture capital in Germania rimane meno sviluppato di quello di altri paesi leader dell'innovazione a livello internazionale.
- (11) Nonostante alcuni miglioramenti negli ultimi anni, il sistema fiscale della Germania rimane inefficiente, in particolare a causa della sua complessità e perché distorce il processo decisionale, ad esempio in materia di investimenti, finanziamento e partecipazione al mercato del lavoro. La Germania ricorre in maniera piuttosto massiva alle imposte dirette per aumentare le entrate e vi è spazio per ridurre un'imposizione diretta distorsiva o per passare a imposte meno distorsive, quali le imposte sugli immobili, sulle successioni e sui consumi. Nel 2015 il livello delle imposte e dei contributi sociali sul reddito da lavoro era il sesto più alto nell'UE. Il costo del capitale e l'aliquota media effettiva dell'imposta sul reddito delle società, che differiscono tra le regioni, sono tra i più elevati dell'UE (28,2% come aggregato nazionale, rispetto a una media UE del 20,9%). A causa dell'interazione tra l'imposta sul reddito delle società, l'imposta locale sul commercio e la sovrattassa di solidarietà, il sistema di tassazione delle imprese è complesso, con elevati costi di amministrazione fiscale e distorce il livello e la localizzazione degli investimenti. Inoltre, l'imposta sul reddito delle società distorce le decisioni di finanziamento, con

una tendenza a privilegiare il finanziamento mediante il debito. Tale distorsione è al settimo posto nell'UE. Una riduzione dei costi del capitale proprio potrebbe favorire gli investimenti privati e il mercato dei capitali di rischio, che rimane relativamente poco sviluppato. Inoltre, le disposizioni per il riporto delle perdite sono ancora relativamente rigide, limitando l'importo al 60% del reddito imponibile di un dato anno.

- (12) In Germania la regolamentazione è ancora molto restrittiva, soprattutto per quanto riguarda i servizi alle imprese, le professioni regolamentate e le formalità amministrative per la prestazione transfrontaliera di servizi. Restrizioni importanti riguardano, tra l'altro, la forma giuridica e i requisiti in materia di partecipazioni. I tassi di abbandono in settori chiave dei servizi alle imprese, quali le attività legali e la contabilità e le attività degli studi di architettura e ingegneria, sono al di sotto della media dell'UE, mentre i margini operativi lordi in rapporto al fatturato in tali settori sono al di sopra della media, il che è indice di scarse pressioni concorrenziali. Poiché i servizi hanno il ruolo di fattori produttivi intermedi, una regolamentazione meno restrittiva in questo settore aumenta la produttività delle industrie ad alta intensità di servizi a valle.
- (13) Le prestazioni del mercato tedesco del lavoro sono state molto forti. La disoccupazione è scesa al minimo storico del 3,6% nel quarto trimestre del 2017 e l'occupazione ha raggiunto il 79,8%. Il livello della disoccupazione giovanile (6,7% nel 2017) è fra i più bassi dell'UE. La Germania presenta una carenza sempre maggiore di manodopera qualificata, mentre rimane poco utilizzato il potenziale sul mercato del lavoro di determinati gruppi. La percentuale di persone che lavora a tempo parziale, in particolare donne, persone provenienti da un contesto migratorio e persone con responsabilità di assistenza, è tra le più alte dell'UE. Per quanto riguarda le donne, tra i fattori cruciali figurano i disincentivi a lavorare per un numero maggiore di ore, unitamente alla mancanza di sufficienti strutture di assistenza all'infanzia e di scuole a tempo pieno. Ulteriori disincentivi a lavorare più ore sono generati da norme specifiche in materia fiscale - in particolare per il secondo percettore di reddito e i lavoratori a basso reddito - e dagli effetti di lock-in della soglia di reddito di 450 EUR per i mini-job. La Germania ha uno dei cunei fiscali più elevati sulle persone a basso reddito, la maggior parte delle quali sono donne. L'elevata percentuale di donne che lavorano a tempo parziale va di pari passo con uno dei più ampi divari di genere relativi all'occupazione a tempo parziale nell'UE (37,5% contro una media UE del 23,1%). Ciò contribuisce a un divario retributivo di genere molto forte in Germania.
- (14) La crescita dei salari nominali è rimasta moderata nel 2017 attestandosi al 2,4%, nonostante i livelli eccezionalmente bassi di disoccupazione e l'alto tasso di posti vacanti. Questo tasso di crescita dei salari nominali piuttosto modesto è in parte il risultato del lento aumento della produttività nel settore dei servizi, della scarsa copertura della contrattazione collettiva in alcuni settori e della riduzione della disoccupazione strutturale. La reazione all'aumento dell'inflazione è stata moderata, con una crescita dei salari reali che è scesa dall'1,8% del 2016 allo 0,7% del 2017. I contratti collettivi di inizio 2018 potrebbero comportare un'accelerazione salariale e sarà opportuno monitorare gli sviluppi in questo ambito. Il tasso di lavoratori a basso reddito rimane elevato e vi è margine per aumentare il numero di ore lavorate nei decili retributivi più bassi. L'aumento dell'immigrazione non ha impedito la crescita salariale nelle fasce retributive più basse. L'introduzione del salario minimo legale nel 2015, e il suo successivo incremento nel 2017, ha aumentato le retribuzioni nei livelli

più bassi di reddito. Nell'attuale tornata di trattative salariali, in aggiunta agli aumenti retributivi, le parti sociali si stanno concentrando sulla flessibilità dell'orario di lavoro.

- (15) In generale la Germania ha un solido sistema di protezione sociale. Tuttavia, il tasso di rischio di povertà in relazione alla popolazione totale è costantemente aumentato dal 2005 al 2015 (16,7%) prima che si registrasse una leggera inversione di tendenza nel 2016. Anche le disparità di reddito hanno iniziato a diminuire nel 2015, con un modesto calo del rapporto S80/S20 dovuto all'aumento del reddito delle famiglie più povere. Anche il recente calo della povertà tra la popolazione attiva nel 2016 è stato modesto e ha interessato solo gli uomini.
- (16) La Germania può migliorare la permanenza dei lavoratori più anziani sul mercato del lavoro, il che aumenterebbe il reddito nella vecchiaia, incrementerebbe il prodotto potenziale, costituirebbe una misura di adattamento a un mercato del lavoro teso e ridurrebbe la necessità di risparmio precauzionale per la vecchiaia. I rischi per la sostenibilità di bilancio sono attualmente bassi, in gran parte grazie a un avanzo primario relativamente elevato. Tuttavia, in base alla relazione 2018 sull'invecchiamento demografico, la Germania dovrebbe avere uno dei maggiori incrementi della spesa per le pensioni nell'UE fino al 2070. Attestatosi al 17,6% nel 2016, il rischio di povertà in età avanzata (oltre i 65 anni) era superiore alla media UE del 14,7%. In futuro, il deterioramento dell'adeguatezza delle pensioni del primo pilastro obbligatorio dovrebbe aumentare tale rischio, in particolare per i lavoratori a basso reddito, le persone con contratti atipici e quelle con interruzioni nel loro percorso occupazionale. Il divario pensionistico tra i generi è uno dei più importanti dell'UE. Al tempo stesso, mentre il tasso di occupazione delle persone tra i 60 e i 64 anni (58,4% nel 2017) è tra i più elevati dell'UE, il tasso di occupazione delle persone tra i 65 e i 69 anni si è posizionato nel terzo intermedio degli Stati membri (16,1%).
- (17) Il contesto socioeconomico continua a determinare in maniera considerevole i risultati scolastici e l'integrazione nel mercato del lavoro. Nelle materie scientifiche contribuisce a una differenza di rendimento pari a 3 anni di scolarizzazione tra il quartile sociale più basso e quello più alto, secondo il programma per la valutazione internazionale degli studenti nel 2015. I dati nazionali confermano una situazione sostanzialmente simile anche per quanto riguarda l'istruzione primaria. Gli studenti provenienti da un contesto migratorio devono far fronte a sfide particolari. Le probabilità che essi non raggiungano risultati sufficienti nelle competenze di base, abbandonino prematuramente la scuola o interrompano l'università sono molto più alte di quelle degli studenti nati nel paese. Non è valorizzato appieno nemmeno il potenziale sul mercato del lavoro delle persone provenienti da un contesto migratorio. Nel 2017 il tasso di occupazione dei cittadini extra-UE (tra i 20 e i 64 anni) è stato inferiore di oltre 27 punti percentuali rispetto ai cittadini tedeschi (e di quasi 33 punti percentuali per le donne con cittadinanza extra-UE). Il fatto che l'apprendimento degli adulti sia inferiore alla media UE costituisce motivo di preoccupazione per le prestazioni future del mercato del lavoro e rappresenta una sfida particolare, tenuto conto di una popolazione adulta di 7,5 milioni di persone scarsamente qualificate che non hanno competenze di base in lettura e scrittura.
- (18) Nell'ambito del semestre europeo 2018, la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Germania, che ha pubblicato nella relazione per paese 2018. Ha altresì valutato il programma di stabilità 2018 e il programma nazionale di riforma 2018, 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.

- (19) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità 2018 ed è del parere¹⁰ che la Germania dovrebbe rispettare il patto di stabilità e crescita.
- (20) 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 1 e 2,

RACCOMANDA che la Germania adotti provvedimenti nel 2018 e nel 2019 al fine di:

1. nel rispetto dell'obiettivo a medio termine, utilizzare le politiche strutturali e di bilancio per conseguire una sostenuta tendenza all'aumento degli investimenti pubblici soprattutto nell'istruzione, nella ricerca e nell'innovazione a tutti i livelli di governo e segnatamente ai livelli regionale e comunale. Intensificare gli sforzi per assicurare la disponibilità di infrastrutture a banda larga ad altissima capacità su scala nazionale. Migliorare l'efficienza del sistema fiscale e la sua capacità di attirare investimenti. Rafforzare la concorrenza nei settori dei servizi alle imprese e delle professioni regolamentate;
2. ridurre i disincentivi a lavorare più ore, tra cui l'elevato cuneo fiscale, soprattutto per le fasce retributive basse e per il secondo percettore di reddito. Adottare misure atte a incoraggiare il prolungamento della vita lavorativa. Creare le condizioni per promuovere una maggiore crescita dei salari nel rispetto del ruolo delle parti sociali. Migliorare i risultati scolastici e il livello delle competenze dei gruppi svantaggiati.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*

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