COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 4.6.2025
COM(2025) 210 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio della Francia

{SWD(2025) 210 final}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio della Francia

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 (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio[1], in particolare l'articolo 3, paragrafo 3,

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:

Considerazioni generali

(1) Il regolamento (UE) 2024/1263, entrato in vigore il 30 aprile 2024, specifica gli obiettivi perseguiti dal quadro di governance economica, il quale mira a promuovere finanze pubbliche sane e sostenibili, una crescita sostenibile e inclusiva e la resilienza attraverso riforme e investimenti, nonché a prevenire disavanzi pubblici eccessivi. Il regolamento prevede che il Consiglio e la Commissione esercitino la sorveglianza multilaterale nell'ambito del semestre europeo in osservanza degli obiettivi e degli obblighi sanciti dal TFUE. Il semestre europeo comprende in particolare l'elaborazione e la sorveglianza dell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese. Il regolamento promuove inoltre la titolarità nazionale della politica di bilancio, ponendo l'accento sul medio termine insieme ad un'applicazione più efficace e coerente. Ciascuno Stato membro deve presentare al Consiglio e alla Commissione un piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine contenente i propri impegni in materia di bilancio, di riforme e di investimenti, che copre un periodo di 4 o 5 anni a seconda della durata della legislatura nazionale. Il percorso della spesa netta[2]

[1] GU L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

[2] Spesa netta quale definita all'articolo 2, punto 2), del regolamento (UE) 2024/1263; "spesa netta": la spesa pubblica al netto: i) della spesa per interessi; ii) delle misure discrezionali sul lato delle entrate; iii) della spesa per i programmi dell'Unione interamente finanziata dai fondi dell'Unione; iv) della spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'Unione; v) della componente ciclica della spesa per i sussidi di disoccupazione; e vi) delle misure una tantum e di altre misure temporanee.

contenuto nel piano deve soddisfare le prescrizioni del regolamento, compreso l'obbligo di collocare o mantenere il debito delle amministrazioni pubbliche su un percorso di riduzione plausibile entro la fine del periodo di aggiustamento, o di farlo rimanere a livelli prudenti al di sotto del 60 % del prodotto interno lordo (PIL), e di portare e/o mantenere il disavanzo pubblico al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato nel medio termine. Nel caso in cui lo Stato membro si impegni a realizzare una serie pertinente di riforme e di investimenti conformemente ai criteri di cui al regolamento, il periodo di aggiustamento può essere prorogato di un periodo massimo di tre anni.

(2) Il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio[3], che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza ("il dispositivo"), è entrato in vigore il 19 febbraio 2021. Il dispositivo fornisce sostegno finanziario agli Stati membri per l'attuazione di riforme e investimenti, producendo uno stimolo di bilancio finanziato dall'Unione. In linea con le priorità del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, il dispositivo stimola la ripresa economica e sociale promuovendo riforme e investimenti sostenibili, diretti in particolare a favorire le transizioni verde e digitale e a rendere più resilienti le economie degli Stati membri. Contribuisce inoltre a consolidare le finanze pubbliche e a stimolare la crescita e la creazione di posti di lavoro nel medio e lungo periodo, a migliorare la coesione territoriale all'interno dell'Unione e a sostenere il proseguimento dell'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali.

(3) Il regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio[4] ("regolamento REPowerEU"), adottato il 27 febbraio 2023, mira alla progressiva eliminazione della dipendenza dell'Unione dalle importazioni di combustibili fossili russi. Questa misura contribuisce al conseguimento della sicurezza energetica e alla diversificazione dell'approvvigionamento di energia dell'Unione, aumentando nel contempo la diffusione delle energie rinnovabili, le capacità di stoccaggio dell'energia e l'efficienza energetica. La Francia ha aggiunto al proprio piano nazionale per la ripresa e la resilienza un nuovo capitolo dedicato al piano REPowerEU, onde finanziare riforme e investimenti chiave che contribuiranno al conseguimento degli obiettivi di REPowerEU.

(4) Il 28 aprile 2021 la Francia ha presentato alla Commissione il piano nazionale per la ripresa e la resilienza, conformemente all'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/241. A norma dell'articolo 19 del medesimo regolamento, la Commissione ha valutato la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza del piano, conformemente agli orientamenti per la valutazione di cui all'allegato V. Il 13 luglio 2021 il Consiglio ha adottato la decisione di esecuzione che approva la valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Francia[5], che è stata modificata il 14 luglio 2023 conformemente all'articolo 18, paragrafo 2, per aggiornare il contributo

---

[3] Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (GU L 57 del 18.2.2021, pag. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

[4] Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 febbraio 2023, che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE (GU L 63 del 28.2.2023, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

[5] Decisione di esecuzione del Consiglio, del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Francia (ST 10162/21; ST 10162/21 ADD 1).

finanziario massimo per il sostegno finanziario non rimborsabile e per includere il capitolo dedicato al piano REPowerEU[6]. L'erogazione delle rate è subordinata all'adozione di una decisione della Commissione adottata a norma dell'articolo 24, paragrafo 5, che stabilisca che la Francia ha conseguito in misura soddisfacente i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio. Affinché il conseguimento sia considerato soddisfacente, è necessario che, per una stessa riforma o uno stesso investimento, non siano annullati i traguardi e gli obiettivi conseguiti in precedenza.

(5) Su raccomandazione della Commissione, il Consiglio ha adottato il 21 gennaio 2025 una raccomandazione che approva il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine della Francia[7]. Il piano, presentato a norma dell'articolo 11 e dell'articolo 36, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) 2024/1263, copre il periodo dal 2025 al 2029 e prevede un aggiustamento di bilancio nell'arco di sette anni.

(6) Il 26 novembre 2024 la Commissione ha adottato un parere sul documento programmatico di bilancio 2025 della Francia. Lo stesso giorno la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta 2025, in cui non annoverava la Francia tra gli Stati membri che dovevano essere sottoposti a esame approfondito. La Commissione ha inoltre adottato una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro e una proposta di relazione comune sull'occupazione 2025, che analizza l'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione e dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali. Il Consiglio ha adottato la raccomandazione sulla politica economica della zona euro[8] il 13 maggio 2025 e la relazione comune sull'occupazione il 10 marzo 2025.

(7) Il 29 gennaio 2025 la Commissione ha pubblicato la bussola per la competitività, un quadro strategico volto a rafforzare la competitività dell'UE a livello globale nei prossimi cinque anni, che individua le tre esigenze trasformative da cui dipende una crescita economica sostenibile: i) innovazione; ii) decarbonizzazione e competitività; e iii) sicurezza. Per colmare il deficit di innovazione, l'UE mira a stimolare l'innovazione industriale, a sostenere la crescita delle start-up attraverso iniziative come la strategia dell'UE su start-up e scale-up e a promuovere l'adozione di tecnologie avanzate quali l'intelligenza artificiale e il calcolo quantistico. Nell'intento di perseguire un'economia più verde, la Commissione ha delineato un piano d'azione organico per l'energia a prezzi accessibili e un patto per l'industria pulita, atti ad assicurare che il passaggio all'energia pulita rimanga efficiente in termini di costi, non ostacoli la competitività, in particolare per i settori ad alta intensità energetica, e costituisca un volano di crescita. Per ridurre le dipendenze eccessive e accrescere la sicurezza, l'Unione è impegnata a rafforzare i partenariati commerciali mondiali, diversificando le catene di approvvigionamento e garantendo l'accesso alle materie prime critiche e alle fonti energetiche pulite. Queste priorità poggiano su attivatori trasversali, ossia la semplificazione delle norme, l'approfondimento del mercato unico, il finanziamento

---

6 Decisione di esecuzione del Consiglio, del 14 luglio 2023, che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021 relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Francia (ST 11150/23; ST 11150/23).

7 Raccomandazione del Consiglio, del 21 gennaio 2025, che approva il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine della Francia (GU C/2025/659, 10.2.2025).

8 Raccomandazione (UE) del Consiglio, del 13 maggio 2025, sulla politica economica della zona euro (GU C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

della competitività e l'Unione del risparmio e degli investimenti, la promozione di competenze e posti di lavoro di qualità e un migliore coordinamento delle politiche dell'UE. La bussola per la competitività si allinea al semestre europeo, in modo che le politiche economiche degli Stati membri siano coerenti con gli obiettivi strategici della Commissione, creando un approccio unificato alla governance economica in grado di promuovere la crescita sostenibile, l'innovazione e la resilienza in tutta l'Unione.

(8) Nel 2025 il semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche continua a svilupparsi parallelamente all'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. La piena attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza rimane fondamentale per realizzare le priorità politiche del semestre europeo; i piani infatti contribuiscono a rispondere in modo efficace alla totalità o a un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese formulate negli ultimi anni. Tali raccomandazioni specifiche per paese rimangono ugualmente pertinenti per la valutazione dei piani per la ripresa e la resilienza modificati a norma dell'articolo 21 del regolamento (UE) 2021/241.

(9) Le raccomandazioni specifiche per paese 2025 riguardano le sfide fondamentali di politica economica che le misure incluse nei piani per la ripresa e la resilienza non affrontano in misura sufficiente, tenendo conto delle sfide pertinenti individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese per il periodo 2019-2024.

(10) Il 4 giugno 2025 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese 2025 relativa alla Francia. La Commissione ha valutato i progressi compiuti dalla Francia nel dar seguito alle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese e ha fatto il punto dell'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza. Sulla scorta di questa analisi la relazione per paese ha individuato i problemi più urgenti che la Francia si trova ad affrontare. Ha valutato quindi i progressi compiuti dalla Francia nell'attuare il pilastro europeo dei diritti sociali e conseguire gli obiettivi principali dell'Unione in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

Valutazione della relazione annuale sui progressi compiuti

(11) Il 21 gennaio 2025 il Consiglio ha raccomandato per la Francia i tassi massimi di crescita della spesa netta seguenti: 0,8 % nel 2025, 1,2 % nel 2026, 1,2 % nel 2027, 1,2 % nel 2028 e 1,1 % nel 2029, che corrispondono a tassi massimi di crescita cumulativi calcolati con riferimento al 2023 del 4,6 % nel 2025, del 5,8 % nel 2026, del 7,1 % nel 2027, dell'8,4 % nel 2028 e del 9,5 % nel 2029. Nel periodo 2025-2029 questi tassi massimi di crescita della spesa netta coincidono con il percorso correttivo di cui all'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1467/97 raccomandato dal Consiglio il 21 gennaio 2025 al fine di far cessare la situazione di disavanzo eccessivo[9]. Il 30 aprile 2025 la Francia ha presentato la sua relazione annuale sui progressi compiuti[10] nel dar seguito alla raccomandazione del Consiglio, del 21 gennaio 2025, intesa a far cessare la situazione di disavanzo eccessivo, nella quale informa in merito all'attuazione dell'insieme di riforme e investimenti che giustifica la proroga del periodo di aggiustamento e all'attuazione delle riforme e degli investimenti

[9] Raccomandazione del Consiglio intesa a far cessare la situazione di disavanzo pubblico eccessivo in Francia (C/2025/5033/1).

[10] Le relazioni annuali 2025 sui progressi compiuti sono disponibili al seguente indirizzo: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_it

volti a rispondere alle principali sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese del semestre europeo. La relazione annuale sui progressi compiuti rispecchia anche la relazione semestrale della Francia sui progressi compiuti nella realizzazione del suo piano per la ripresa e la resilienza a norma dell'articolo 27 del regolamento (UE) 2021/241.

(12) La guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e le sue ripercussioni costituiscono una sfida esistenziale per l'Unione europea. La Commissione ha raccomandato di attivare in modo coordinato la clausola di salvaguardia nazionale prevista dal patto di stabilità e crescita per sostenere l'Unione nelle iniziative volte a incrementare rapidamente e considerevolmente la spesa per la difesa, proposta che è stata accolta con favore dal Consiglio europeo del 6 marzo 2025.

(13) Stando ai dati convalidati da Eurostat[11], il disavanzo delle amministrazioni pubbliche della Francia è aumentato dal 5,4 % del PIL nel 2023 al 5,8 % nel 2024, mentre il debito delle amministrazioni pubbliche è salito dal 109,8 % del PIL alla fine del 2023 al 113,0 % alla fine del 2024. Nei calcoli della Commissione questi sviluppi corrispondono a un tasso di crescita della spesa netta del 3,1 % nel 2024. Nella relazione annuale 2025 sui progressi compiuti la Francia stima al 3,3 % la crescita della spesa netta nel 2024. Nelle stime della Commissione l'orientamento della politica di bilancio[12], che comprende sia la spesa finanziata a livello nazionale sia quella finanziata a livello di UE, era sostanzialmente neutro nel 2024.

(14) Stando alla relazione annuale sui progressi compiuti lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio tracciate dalla Francia prevede una crescita del PIL reale dello 0,7 % nel 2025 e dell'1,2 % nel 2026[13] e prospetta un'inflazione IPC all'1,4 % nel 2025. Le previsioni di primavera 2025 della Commissione prospettano una crescita del PIL reale dello 0,6 % nel 2025 e dell'1,3 % nel 2026 e un'inflazione IPCA allo 0,9 % nel 2025 e all'1,2 % nel 2026.

(15) La relazione annuale sui progressi compiuti prevede un disavanzo delle amministrazioni pubbliche in discesa al 5,4 % del PIL nel 2025 e un rapporto debito pubblico/PIL in aumento al 116,2 % entro fine 2025. Questi sviluppi corrispondono a una crescita della spesa netta dello 0,9 % nel 2025. Le previsioni di primavera 2025 della Commissione prospettano nel 2025 un disavanzo delle amministrazioni pubbliche al 5,6 % del PIL. La diminuzione del disavanzo nel 2025 rispecchia principalmente l'impatto delle misure a incremento delle entrate, per un valore stimato intorno allo 0,5 % del PIL, unitamente a quello delle misure di riduzione della spesa, principalmente sul consumo pubblico e sui trasferimenti sociali, per un valore pari quasi allo 0,3 % del PIL. Tali misure hanno più che compensato la prevista maggiore spesa per i sussidi di disoccupazione e l'aumento dei pagamenti di interessi sul debito pubblico. Nei calcoli della Commissione questi sviluppi corrispondono a una crescita

---

11 Eurostat, Euroindicatori, 22.4.2025.

12 L'orientamento della politica di bilancio è definito come misura della variazione annuale della sottostante posizione di bilancio delle amministrazioni pubbliche. Mira a valutare l'impulso economico derivante dalle politiche di bilancio, sia finanziate a livello nazionale sia finanziate dal bilancio dell'UE. L'orientamento della politica di bilancio è misurato come la differenza tra i) la crescita potenziale a medio termine e ii) la variazione della spesa primaria al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate, compresa la spesa finanziata dal sostegno non rimborsabile (sovvenzioni) del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'Unione.

13 Per tutti gli anni, la crescita del PIL indicata nella relazione annuale sui progressi compiuti è destagionalizzata e corretta per gli effetti di calendario.

della spesa netta dello 0,9 % nel 2025. Nelle stime della Commissione, nel 2025 l'orientamento della politica di bilancio, che comprende sia la spesa finanziata a livello nazionale che quella finanziata a livello di UE, sarà restrittivo, facendo registrare una contrazione pari allo 0,9 % del PIL. Il rapporto debito pubblico/PIL è dato in aumento al 116,0 % entro fine 2025. L'aumento del rapporto debito/PIL nel 2025 rispecchia principalmente il disavanzo primario, che si prevede elevato.

(16) Secondo le previsioni di primavera 2025 della Commissione, nel 2025 una spesa pubblica pari allo 0,1 % del PIL sarà finanziata dal sostegno non rimborsabile ("sovvenzioni") del dispositivo per la ripresa e la resilienza, rispetto allo 0,1 % del PIL nel 2024. La spesa finanziata con il sostegno non rimborsabile del dispositivo consente investimenti di alta qualità e riforme volte ad accrescere la produttività senza impatto diretto sul saldo e sul debito delle amministrazioni pubbliche della Francia.

(17) La spesa pubblica per la difesa in Francia è stata dell'1,7 % del PIL nel 2021, dell'1,8 % del PIL nel 2022 e dell'1,8 % del PIL nel 2023[14]. Le previsioni di primavera 2025 della Commissione prospettano una spesa per la difesa all'1,9 % del PIL sia nel 2024 sia nel 2025. Le previsioni indicano quindi un aumento di 0,2 punti percentuali di PIL rispetto al 2021.

(18) Secondo le previsioni di primavera 2025 della Commissione la spesa netta in Francia crescerà dello 0,9 % nel 2025 e del 4,1 % cumulativamente nel 2024 e nel 2025. Le previsioni di primavera 2025 della Commissione prospettano per la crescita della spesa netta della Francia nel 2025 un tasso superiore al tasso massimo raccomandato stabilito dal percorso correttivo, registrando una deviazione[15] dello 0,1 % del PIL in termini annuali. Per quanto riguarda la deviazione annuale, la deviazione prevista non supera la soglia dello 0,3 % del PIL, oltre la quale sussisterebbe una forte presunzione che non sia stato dato seguito effettivo alla raccomandazione. Se si considerano congiuntamente il 2024 e il 2025, si prevede che il tasso di crescita cumulativo della spesa netta sarà inferiore al tasso massimo raccomandato. La procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti della Francia è pertanto sospesa. Allo stesso tempo la Francia è invitata a tenersi pronta ad adottare ulteriori misure per conformarsi al percorso correttivo. Una valutazione più completa sarà effettuata una volta disponibili i dati di consuntivo.

(19) La relazione annuale sui progressi compiuti prospetta un disavanzo delle amministrazioni pubbliche in discesa al 4,6 % del PIL nel 2026 e un rapporto debito pubblico/PIL in aumento al 117,6 % entro fine 2026. Dopo il 2026, secondo le proiezioni contenute nella relazione annuale sui progressi compiuti, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche scenderà gradualmente al 4,1 % del PIL nel 2027, al 3,4 % del PIL nel 2028 e al 2,8 % del PIL nel 2029. Il rapporto debito pubblico/PIL è invece dato in aumento dopo il 2026; toccherà il 118,1 % del PIL nel 2027 per poi registrare un calo graduale al 117,8 % nel 2028 e al 117,2 % nel 2029. Sulla base delle misure politiche note alla data limite delle previsioni, le previsioni di primavera 2025 della Commissione prospettano un disavanzo pubblico del 5,7 % del PIL nel 2026. L'aumento del disavanzo nel 2026 rispecchia principalmente l'ipotesi di politiche invariate e l'aumento dei pagamenti di interessi sul debito pubblico. Questi sviluppi corrispondono a una crescita della spesa netta del 2,5 % nel 2026. Nelle stime della

[14] Eurostat, spesa pubblica per classificazione delle funzioni di governo (COFOG).

[15] A partire dal 2026 tali cifre figureranno nel conto di controllo di cui all'articolo 22 del regolamento (UE) 2024/1263.

Commissione l'orientamento della politica di bilancio, che comprende sia la spesa finanziata a livello nazionale sia quella finanziata a livello di UE, sarà nel 2026 sostanzialmente neutro. La Commissione prospetta un aumento del rapporto debito pubblico/PIL al 118,4 % entro fine 2026. L'aumento del rapporto debito/PIL nel 2026 rispecchia principalmente il disavanzo primario, che si prevede elevato.

(20) La raccomandazione che approva il piano strutturale di bilancio di medio termine della Francia specifica l'insieme di riforme e investimenti che giustifica la proroga del periodo di aggiustamento, indicandone anche il calendario di attuazione. Fra tali riforme e investimenti si annoverano misure esistenti e misure rafforzate del piano per la ripresa e la resilienza, quali il rafforzamento delle revisioni della spesa, riforme volte ad accelerare la produzione di energia rinnovabile, una riforma dell'assicurazione contro la disoccupazione e un aumento della spesa pubblica per la ricerca, così come ulteriori riforme e investimenti, quali la razionalizzazione della spesa fiscale e sociale, la riforma delle riduzioni generali dei contributi previdenziali e riforme volte a semplificare il contesto imprenditoriale e ad agevolare la decarbonizzazione dell'industria. Considerate le informazioni comunicate dalla Francia nella relazione annuale sui progressi compiuti, la Commissione ritiene che le riforme e gli investimenti che giustificano la proroga, per i quali la scadenza era fissata al 30 aprile 2025, siano stati attuati, ad eccezione della riforma delle riduzioni generali dei contributi previdenziali rispetto al salario minimo (SMIC), che ha prodotto risparmi leggermente inferiori rispetto a quelli previsti negli impegni.

(21) Le spese fiscali in Francia sono numerose e comportano un pesante onere di bilancio. Si stima che le 467 spese fiscali elencate nel progetto di bilancio 2024 siano ammontate a 83,3 miliardi di EUR (2,9 % del PIL), pari a circa un quarto delle entrate totali dello Stato. Secondo la Corte dei conti francese, il costo finale di bilancio delle spese fiscali del 2024 comporta, rispetto al costo iniziale stimato, uno scostamento di 4,55 miliardi di EUR, che di fatto prolunga la tendenza al rialzo di tali spese in termini reali in atto dal 2013 nonostante i numerosi tentativi di controllarne il costo e il numero. Inoltre il suddetto costo finale di bilancio non comprende le spese fiscali connesse all'imposta sul valore aggiunto, che sono trasferite alle amministrazioni locali e alle amministrazioni della sicurezza sociale. In termini di impatto sul bilancio, le spese fiscali più rilevanti di cui alla legge di bilancio 2024 sono il credito d'imposta per la ricerca (*crédit d'impôt en faveur de la recherche*, 7,9 miliardi di EUR), il credito d'imposta per i lavoratori a domicilio (*crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile*, 6,7 miliardi di EUR), la detrazione del 10 % sulle pensioni e sui regimi pensionistici (*abattement de 10 % sur les pensions et retraites*, 4,8 miliardi di EUR), l'esenzione delle somme versate per la partecipazione degli stipendi agli utili dell'impresa, la ripartizione delle plusvalenze, i piani di risparmio dei dipendenti e i piani di risparmio pensionistico (2,8 miliardi di EUR) e l'aliquota del 10 % per i lavori di miglioramento, trasformazione, sistemazione e manutenzione (*taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien*, 2,2 miliardi di EUR). Per contro vi sono numerose spese fiscali che, a fronte di un onere di bilancio complessivo considerevole, comportano benefici individuali limitati, mentre in altri casi il numero dei beneficiari non è noto e ciò ostacola il pieno controllo di tali spese. Le spese fiscali riducono l'efficienza e la trasparenza del sistema fiscale francese, introducono un notevole grado di complessità e, più in generale, provocano perdite di efficienza allocativa dovute alla distorsione delle decisioni individuali. La legge pluriennale sulla programmazione delle finanze pubbliche per il periodo 2023-2027, adottata nel novembre 2023, ha introdotto disposizioni specifiche volte a limitare l'impatto sul bilancio esercitato dalle spese

fiscali, a controllarne il numero e a renderle più efficienti, mirando nel contempo a migliorare la trasparenza della comunicazione al parlamento nella procedura di bilancio annuale. Tuttavia i tentativi compiuti in passato hanno portato un successo limitato nella riduzione della complessità fiscale e dei costi di bilancio associati alle spese fiscali.

(22) Attestandosi al 57,1 % del PIL nel 2024, la spesa pubblica della Francia è rimasta tra le più elevate dell'UE, superando di 7,5 punti percentuali la media dell'UE. Secondo le previsioni di primavera 2025 della Commissione si registrerà un divario analogo nel 2025 e nel 2026. Pertanto il risanamento di bilancio in Francia richiede interventi risoluti in materia di spesa pubblica. Il meccanismo di revisione della spesa, adottato con la legge di bilancio 2023 nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, mira a effettuare valutazioni periodiche al fine di individuare le spese più efficienti in grado di favorire la crescita, l'inclusione sociale e le transizioni verde e digitale, sostenendo nel contempo il risanamento di bilancio mediante il conseguimento di risparmi di spesa laddove si rilevino inefficienze. Nell'ambito del suo piano strutturale di bilancio di medio termine e al fine di giustificare una proroga del periodo di aggiustamento di bilancio, la Francia si è impegnata ad attuare una serie di misure in risposta a tale sfida. Secondo la relazione annuale della Francia sui progressi compiuti, le revisioni della spesa effettuate nel 2024 hanno individuato e prodotto risparmi stimati a 4,3 miliardi di EUR nella legge di bilancio 2025, dai quali deriverebbero progressi sostanziali verso il conseguimento dell'obiettivo del piano strutturale di bilancio di medio termine francese di un risparmio cumulativo permanente di 8 miliardi di EUR nel periodo 2025-2027. In futuro, ai fini del risanamento di bilancio, sarebbe utile continuare a integrare regolarmente gli obiettivi quantitativi di risparmio della spesa, derivanti dalle revisioni della spesa, nella futura programmazione di bilancio annuale e pluriennale.

Sfide politiche fondamentali

(23) Conformemente all'articolo 19, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (UE) 2021/241 e all'allegato V, criterio 2.2, del medesimo regolamento, il piano per la ripresa e la resilienza comprende un'ampia gamma di riforme e investimenti sinergici, da attuare entro il 2026. Ci si attende che tali riforme e investimenti contribuiranno a rispondere in modo efficace alla totalità o a un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese. Dati i tempi serrati, l'effettiva attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, compreso il capitolo dedicato al piano REPowerEU, è fondamentale per stimolare la competitività a lungo termine della Francia attraverso le transizioni verde e digitale, garantendo nel contempo l'equità sociale. Il coinvolgimento sistematico delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, della società civile e di altri portatori di interessi rimane fondamentale per assicurare un'ampia titolarità ai fini dell'efficace attuazione del piano per la ripresa e la resilienza.

(24) L'attuazione dei programmi della politica di coesione, che comprendono il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo per una transizione giusta (JTF) e del Fondo sociale europeo Plus (FSE+), ha subito un'accelerazione in Francia. È importante proseguire le iniziative per garantire una rapida attuazione di tali programmi massimizzandone l'impatto sul campo. Nell'ambito dei programmi della politica di coesione che la riguardano, la Francia è già attiva nello stimolo della competitività e della crescita. Nel contempo continua a scontrarsi a sfide, tra cui la necessità di sfruttare meglio le opportunità industriali offerte dalle transizioni verde e digitale, le sfide connesse all'edilizia abitativa, in particolare nei quartieri svantaggiati

delle aree urbane, e la necessità di migliorare l'accesso all'acqua pulita e ai servizi igienico-sanitari, in particolare nelle regioni ultraperiferiche, in special modo a Mayotte. Inoltre per rafforzare la resilienza sociale occorre prestare particolare attenzione agli investimenti a favore del miglioramento delle competenze e della riqualificazione per soddisfare le esigenze del mercato del lavoro, concentrandosi sui gruppi più svantaggiati, e al rafforzamento delle misure di lotta alla povertà e di quelle di inclusione sociale, con particolare attenzione all'infanzia. A norma dell'articolo 18 del regolamento (UE) 2021/1060, nell'ambito del riesame intermedio dei fondi della politica di coesione la Francia è tenuta a rivedere ciascun programma tenendo presenti, tra l'altro, le sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese del 2024. La proposta della Commissione adottata il 1º aprile 2025[16] proroga oltre il 31 marzo 2025 il termine per la presentazione, per ciascun programma, di una valutazione relativa ai risultati del riesame intermedio. Prevede altresì flessibilità per favorire l'accelerazione dell'attuazione dei programmi e incentivi diretti agli Stati membri affinché destinino le risorse della politica di coesione a cinque settori strategici prioritari dell'Unione: competitività nelle tecnologie strategiche, difesa, alloggi, resilienza idrica e transizione energetica.

(25) La piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP) offre l'occasione d'investire in una delle priorità strategiche fondamentali dell'Unione rafforzandone la competitività. STEP opera attraverso 11 fondi dell'UE esistenti. Gli Stati membri possono contribuire al programma InvestEU a sostegno di investimenti in settori prioritari. La Francia potrebbe sfruttare queste iniziative per sostenere lo sviluppo o la produzione di tecnologie critiche, fra cui tecnologie pulite ed efficienti sotto il profilo delle risorse.

(26) Oltre alle sfide economiche e sociali cui rispondono il piano per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE, la Francia deve fare fronte a varie altre sfide in tema di oneri normativi e amministrativi, intensità della spesa per la ricerca e lo sviluppo delle imprese, efficacia della collaborazione tra imprese e università, digitalizzazione delle piccole e medie imprese (PMI), decarbonizzazione dei trasporti e degli edifici, diffusione delle energie rinnovabili e relativi investimenti nella rete elettrica e nello stoccaggio dell'energia elettrica, carenza di competenze, sistema di istruzione, professione di insegnante e povertà infantile.

(27) Come stabilito nella bussola per la competitività, le istituzioni dell'UE, quelle nazionali e quelle locali devono adoperarsi alacremente per semplificare le norme e accelerare le procedure amministrative. La Commissione ha fissato obiettivi ambiziosi di riduzione degli oneri amministrativi: una riduzione di almeno il 25 % e, per le PMI, di almeno il 35 %; ha inoltre creato nuovi strumenti per conseguire tali obiettivi, tra cui prove sistematiche per sondare i limiti del corpus legislativo dell'UE e un dialogo rafforzato con i portatori di interessi. Per il conseguimento di tali obiettivi ambiziosi, è necessario un contributo anche da parte della Francia. L'84 % delle imprese ritiene che la complessità delle procedure amministrative costituisca un problema per lo svolgimento dell'attività imprenditoriale in Francia[17]. La Francia ha adottato diverse riforme volte a ridurre gli oneri amministrativi[18] e ad accelerare l'azione pubblica[19].

---

16 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) 2021/1058 e (UE) 2021/1056 per quanto riguarda misure specifiche per affrontare le sfide strategiche nel contesto del riesame intermedio (COM(2025) 123 final).

17 *Businesses' attitudes towards corruption in the EU*, relazione Flash Eurobarometro (aprile 2024).

18 Legge del 22 maggio 2019 relativa alla crescita e alla trasformazione delle imprese (PACTE).

Tali iniziative potrebbero avere contribuito a ridurre la percezione secondo cui la regolamentazione delle imprese costituisce un ostacolo a lungo termine agli investimenti, come si evince dal calo della percentuale di imprese che considerano la regolamentazione un ostacolo importante (dal 25 % nel 2019 e dal 22 % nel 2020 al 19,7 % nel 2024). Inoltre dal 2019 la Francia ha migliorato la propria posizione rispetto alla media dell'UE[20]. Nell'ambito del suo piano strutturale di bilancio di medio termine e al fine di giustificare una proroga del periodo di aggiustamento di bilancio, la Francia si è impegnata ad attuare una serie di riforme in risposta a tale sfida. Tuttavia queste misure non hanno risposto appieno alla sfida relativa agli oneri normativi e amministrativi. Secondo la valutazione della Commissione[21] e gli indicatori OCSE della regolamentazione dei mercati dei prodotti 2023, nel caso dei servizi al dettaglio e alle imprese, molti dei quali costituiscono professioni regolamentate, le restrizioni normative rimangono più elevate in Francia rispetto ad altri Stati membri. La riforma dei requisiti necessari per l'accesso alle attività e il relativo esercizio nel settore dei servizi stimolerebbe l'innovazione, la concorrenza e la mobilità professionale, con un impatto generale positivo sull'economia[22]. L'allentamento delle restrizioni al commercio al dettaglio, quali gli obblighi di registrazione, le autorizzazioni e i vincoli operativi, compresi quelli sulle vendite, potrebbe contribuire a migliorare le operazioni commerciali e comportare benefici per i consumatori sotto forma di prezzi competitivi e una più ampia scelta di prodotti. Nel suo complesso il sistema di rilascio di licenze e autorizzazioni, pur essendo meno oneroso rispetto alla media dell'UE, potrebbe essere ulteriormente migliorato mediante il ricorso a migliori pratiche, tra cui lo svolgimento di revisioni periodiche dei permessi e delle licenze al fine di valutarne la necessità.

(28) Sebbene la Francia detenga la quota più elevata di sostegno pubblico alla ricerca e allo sviluppo delle imprese nell'Unione[23] (oltre il doppio della media UE, sia per il sostegno pubblico complessivo che per la componente legata agli incentivi fiscali), l'intensità della spesa per la ricerca e lo sviluppo delle imprese francesi è stagnante e nel 2023 è rimasta leggermente al di sotto della media UE. In particolare, esiste un costoso credito d'imposta in materia di ricerca (7,9 miliardi di EUR nel 2024), anche se dalle valutazioni sono emerse carenze gravi[24]. Dalla valutazione condotta nel 2021 dalla Commissione nazionale per la valutazione delle politiche di innovazione (*Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation*) è emerso

---

19 Legge del 7 dicembre 2020 per l'accelerazione e la semplificazione dell'azione pubblica (ASAP).

20 Banca europea per gli investimenti, Indagine della BEI sugli investimenti 2024. Per l'UE è calcolata una media aritmetica.

21 Commissione europea, indicatore di restrittività per il settore del commercio al dettaglio (aggiornamento 2022), 2024.

22 La prossima valutazione da parte dell'autorità francese garante della concorrenza in merito alle riforme relative alle condizioni di stabilimento e alle tariffe delle professioni giuridiche regolamentate è prevista per l'estate 2025.

23 Nel 2021 il sostegno pubblico della Francia alle attività di ricerca e sviluppo delle imprese era pari allo 0,45 % del PIL, a fronte di una media dell'UE dello 0,2 %. Sempre nel 2021 gli incentivi fiscali a favore della ricerca e sviluppo in Francia hanno comportato una perdita delle entrate pari allo 0,28 % del PIL, rispetto alla media UE dello 0,1 %. L'intensità della spesa per la ricerca e lo sviluppo delle imprese in Francia si è attestata all'1,44 % nel 2023 (allo stesso livello del 2012), al di sotto della media dell'UE (1,49 %).

24 OCSE (2020), "How effective are R&D tax incentives? New evidence from the OECD microBeRD project", *Directorate for Science, Technology and Innovation Policy Note*, OCSE, Parigi.
Conseil d'analyse économique, Philippe Aghion, Nicolas Chanut et Xavier Jaravel (2022), "Renforcer l'impact du Crédit d'impôt recherche", Focus n.°090-2022.

segnatamente che il regime non ha avuto effetti significativi sulle imprese più grandi, nonostante la metà del sostegno fosse stata trasferita a queste ultime. Come da raccomandazioni formulate a marzo 2024[25] dall'Ispettorato generale delle finanze (*Inspection Générale des Finances*), nella legge di bilancio 2025 il regime di credito d'imposta per la ricerca è stato in parte riorientato sulla spesa per la ricerca e lo sviluppo, in particolare escludendo dalla base delle spese ammissibili le spese connesse all'osservazione degli sviluppi tecnologici e alla proprietà intellettuale. Inoltre è stato sospeso il raddoppio della base imponibile per l'assunzione di ricercatori post-dottorato nell'ambito del regime. Anche se queste misure dovrebbero comportare un certo risparmio[26] (stimato al 5 % della spesa fiscale annuale relativa a tale credito d'imposta), secondo le previsioni non miglioreranno considerevolmente i risultati delle attività di ricerca e sviluppo delle imprese, in quanto modificano solo marginalmente l'ambito di applicazione del regime. L'assegnazione di una quota più cospicua degli aiuti alle PMI innovative, alle imprese a media capitalizzazione e alle start-up e l'agevolazione della relativa adozione del regime[27] potrebbero stimolare gli sforzi di ricerca e sviluppo, dal momento che tali imprese sono soggette a maggiori vincoli finanziari. Tra le altre misure esistenti a sostegno dell'innovazione figurano in particolare il credito d'imposta per l'innovazione e lo status di giovani imprese innovative (*Jeunes Entreprises Innovantes*), che conferisce vantaggi sociali e fiscali alle start-up che soddisfano specifici criteri in materia di intensità della spesa per la ricerca e lo sviluppo e in materia di crescita. Si tratta di misure maggiormente mirate alle PMI, ma la cui dotazione di bilancio è decisamente inferiore (circa 332 milioni di EUR per il credito d'imposta per l'innovazione e 314 milioni di EUR per la spesa fiscale e sociale a favore delle giovani imprese innovative[28] nel 2024). I benefici derivanti dall'accesso a tali misure sono stati ridotti in modo più significativo rispetto alla loro entità che in relazione al credito d'imposta per la ricerca, in linea con le modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2025 e dalla legge sul finanziamento della sicurezza sociale per il 2025.

(29) Il rafforzamento dei legami tra scienza e imprese, in particolare attraverso programmi di trasferimento di conoscenze e tecnologie, riveste un'importanza fondamentale per la generazione di innovazione. Tuttavia la complessità dell'ecosistema francese di trasferimento delle tecnologie e di valorizzazione della ricerca, evidenziata nella relazione di valutazione 2019 del programma "Investimenti per il futuro", costituisce un ostacolo considerevole in questo senso. La Francia registra un punteggio

---

25 "Inspection générale des finances. Revue de dépenses: les aides aux entreprises", marzo 2024, disponibile all'indirizzo: https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/Rapports%20de%20mission/2024/2023-M-105-03%20Rapport%20Aides%20aux%20entreprises.pdf.

26 I risparmi sono stimati al 5 % (relazione generale n. 144 (2024-2025), volume II, fascicolo 1, depositata il 21 novembre 2024, disponibile all'indirizzo: *Projet de loi de finances pour 2025: Les conditions générales de l'équilibre financier (article liminaire et première partie de la loi de finances) - Sénat*).

27 Secondo i dati comunicati da Lignau (DGE, 2024), nel periodo 2017-2021 soltanto il 44 % delle start-up create dal 2016 ha tratto vantaggio dal regime di credito d'imposta per la ricerca, sebbene lo abbia utilizzato in misura maggiore rispetto ad altri regimi quali lo status di giovani imprese innovative o il credito d'imposta per l'innovazione.

28 Legge finanziaria 2024: relazioni legislative in materia di ricerca e istruzione superiore. Relazione generale n. 128 (2023-2024), volume III, allegato 24, depositata il 23 novembre 2023, disponibile all'indirizzo: *Projet de loi de finances pour 2024: Recherche et enseignement supérieur - Sénat*.
Cfr. anche *État de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en France 2024, n. 17*, giugno 2024, tematica n. 23, disponibile all'indirizzo: *Les jeunes entreprises innovantes - état de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en France n°17*.

notevolmente inferiore alla media dell'UE per quanto riguarda le attività di ricerca e sviluppo finanziate dalle imprese; rispetto al 2019 tale situazione non è migliorata. Destano preoccupazione la marcata segmentazione dell'ecosistema e le prestazioni subottimali di attori chiave quali le società di accelerazione del trasferimento tecnologico (*Sociétés d'accélération du transfert de technologies*, SATT), gli istituti di ricerca tecnologica (*Instituts de Recherche Technologique*) e gli istituti ospedalieri universitari (*Instituts Hospitalo-Universitaires*)[29]. Tuttavia dopo il 2019 il modello delle SATT non è stato oggetto di riforme sostanziali. Più di recente, l'iniziativa relativa ai poli universitari di innovazione (*pôles universitaires d'innovation*), introdotta nel 2023, ha puntato a rafforzare gli ecosistemi locali dell'innovazione facendo leva sulle organizzazioni e sui programmi esistenti. Il miglioramento dei risultati dell'innovazione richiede un più efficace ecosistema di trasferimento di conoscenze e tecnologie. A tal fine occorre perseguire risultati concreti quali l'aumento significativo dei depositi di brevetti, della protezione della proprietà intellettuale e della creazione di imprese. Anche la semplificazione dell'ecosistema, ad esempio mediante la razionalizzazione dei ruoli dei soggetti esistenti o il potenziamento della collaborazione tra gli stessi, potrebbe portare a ottenere risultati migliori.

(30) Se da un lato l'integrazione delle tecnologie digitali dovrebbe consentire alle imprese di migliorare i loro prodotti e servizi e stimolare la competitività, dall'altro le PMI francesi continuano a rimanere indietro in termini di digitalizzazione, tanto che nel 2024 soltanto il 68,5 % di esse aveva raggiunto un livello di base di intensità digitale, attestandosi al di sotto della media UE del 72,9 %. Tale divario è rilevante anche in vista dell'obiettivo del decennio digitale dell'UE del 90 % entro il 2030. Ad esempio la percentuale di PMI francesi che effettuano vendite elettroniche è inferiore alla media dell'UE (rispettivamente il 17,6 % e il 23,1 %); per contro, quella di consumatori francesi che acquistano beni o servizi online è notevolmente più elevata in tutte le fasce di età rispetto alla media dell'UE. Inoltre le imprese francesi, in particolare le PMI, sono indietro rispetto alla media dell'UE anche per quanto riguarda l'adozione di tecnologie digitali avanzate, come l'intelligenza artificiale (IA) e i servizi cloud. Alla luce degli attuali tassi di diffusione, l'obiettivo dell'UE teso a che il 75 % delle imprese utilizzi servizi cloud, esegua analisi dei *big data* o utilizzi l'IA sembra estremamente difficile da raggiungere. A settembre 2018 la Francia ha messo in atto il piano di trasformazione digitale incentrato sull'industria, che copre misure fino al 2023 per un importo di 1,3 miliardi di EUR, compresa una sovvenzione per l'adozione di nuove tecnologie digitali avanzate da parte delle PMI industriali e delle imprese a media capitalizzazione finanziate nell'ambito del dispositivo dell'UE per la ripresa e la resilienza[30]. *France Num*, la principale iniziativa pubblica per la trasformazione digitale delle PMI, è stata creata nel 2018 e da allora è stata potenziata. L'iniziativa fornisce strumenti diagnostici e formazione ed elenca una rete di partner disposti a sostenere le imprese nei loro sforzi di digitalizzazione. Tuttavia il suo status di semplice intermediario – che consiste nel mettere in comunicazione le imprese con i fornitori di soluzioni digitali e fungere da centro di documentazione – limita la sua capacità di influenzare direttamente la digitalizzazione delle PMI. Inoltre l'esistenza di

---

29 *Comité de surveillance des investissements d'avenir. Évaluation du premier volet du programme d'investissements d'avenir* (PIA, 2009-2019), novembre 2019, disponibile all'indirizzo: *Le PIA, un outil à préserver, une ambition à refonder*.

30 *Direction Générale des Entreprises* (2024). "La numérisation des entreprises industrielles en France: un soutien à la demande et à l'offre de solutions technologiques". *Les Thémas de la DGE*, n. 24. novembre, pag. 8.

più di 100 diversi aiuti finanziari territoriali, caratterizzati da criteri di ammissibilità diversi, e la molteplicità di autorità competenti complicano la situazione per le PMI in cerca di sostegno[31]. È necessario migliorare ulteriormente l'efficacia del sostegno pubblico alla digitalizzazione. Sarebbe opportuno razionalizzare i regimi di sostegno disponibili e allineare meglio il tipo di sostegno alle esigenze delle imprese, favorendo nel contempo le tecnologie che hanno maggiori probabilità di stimolare la crescita della produttività[32], come l'IA. L'introduzione di un rating di qualità dei fornitori di soluzioni digitali elencati nella rete di France Num, eventualmente sulla base dei riscontri degli utenti, potrebbe inoltre aiutare le PMI a prendere decisioni informate.

(31) Escludendo il periodo della pandemia di COVID-19, durante il quale le emissioni di gas a effetto serra sono diminuite artificialmente, dal 2019 la Francia aveva ridotto costantemente di oltre il 3 % l'anno le sue emissioni di gas a effetto serra in termini lordi. Tale tendenza decrescente ha consentito al paese di rispettare il suo secondo bilancio di carbonio (2019-2023) indicato nella seconda strategia nazionale a basse emissioni di carbonio (*Stratégie nationale bas-carbone* – SNBC), finalizzata al conseguimento di una riduzione del 40 % entro il 2030 (rispetto al 1990). Tra il 2022 e il 2023 la Francia ha persino accelerato gli sforzi di decarbonizzazione, conseguendo un calo delle emissioni lorde del 5,8 %. Tuttavia nel 2024 tale slancio ha subito un netto rallentamento: secondo le stime del CITEPA[33], le emissioni sono diminuite dell'1,8 %, passando a 366 Mt di CO_2-eq, un risultato ben inferiore rispetto alla diminuzione annuale necessaria per conseguire l'ambizione del paese in materia di clima. Per rimanere in linea con il prossimo bilancio del carbonio (2024-2028) previsto dalla terza SNBC (SNBC-3), che sostiene l'obiettivo francese per il 2030 di dimezzare le emissioni lorde di gas a effetto serra, la Francia deve ridurre le proprie emissioni del 5 % all'anno fino al 2030. Se da un lato il settore dell'energia e l'industria sono al passo con le rispettive traiettorie di riduzione delle emissioni, dall'altro il settore dei trasporti e quello dell'edilizia necessitano di sforzi supplementari per rispettare il terzo bilancio del carbonio nell'ambito dell'SNBC-3. In Francia i trasporti rimangono la principale fonte di emissioni di gas a effetto serra[34] e sono l'unico settore le cui emissioni hanno registrato un aumento tra il 1990 e il 2023. Secondo le stime più recenti del CITEPA, nel 2024 le emissioni di gas a effetto serra del settore dei trasporti sono diminuite di meno dell'1 % rispetto al 2023. L'accelerazione della decarbonizzazione, in particolare quella del trasporto su strada, che è responsabile in modo sostanziale delle emissioni totali dei trasporti[35], è essenziale per conseguire gli obiettivi di riduzione delle emissioni sia nel trasporto di passeggeri che in quello di merci. Affinché la quota di veicoli a emissioni zero continui ad aumentare a ritmo

---

31 Senato, sessione straordinaria 2018-2019, relazione informativa a nome della delegazione delle imprese sul sostegno alla transizione digitale delle PMI: *Comment la France peut-elle rattraper son retard ?*, a cura di Pascale Gruny (senatrice), disponibile all'indirizzo: *Projet de loi de finances pour 2021: Économie - Sénat.*

32 *Rapport CNP (2025) | Un monde en mutation – Productivité, compétitivité et transition numérique*, pag. 188.

33 Il CITEPA (*Centre Interprofessionnel Technique d'Études de la Pollution Atmosphérique*) è l'organizzazione francese incaricata di stilare gli inventari nazionali relativi ai gas a effetto serra e all'inquinamento atmosferico presentati all'ONU e all'UE.

34 Rappresenta il 34 % delle emissioni totali (esclusi i combustibili per uso di bordo a livello internazionale relativi ad esempio ai trasporti aerei e marittimi internazionali).

35 Nel 2023 rappresentava il 94 % delle emissioni del settore dei trasporti, esclusi i combustibili per uso di bordo a livello internazionale relativi ad esempio ai trasporti aerei e marittimi internazionali (*Livre | Chiffres clés du climat 2024*, pag. 56).

sostenuto è necessario prevedere incentivi e regimi di sostegno adeguati, unitamente alla realizzazione delle infrastrutture necessarie, prestando particolare attenzione agli utenti vulnerabili dei trasporti[36] e ai veicoli pesanti. In Francia il trasporto merci è ancora prevalentemente effettuato su strada (85 %), mentre il trasporto ferroviario e quello per vie navigabili interne rappresentano rispettivamente soltanto il 10 % e il 2 % del totale, al di sotto delle medie dell'UE[37]. Per sostenere un trasferimento modale dal trasporto su strada a quello ferroviario e per vie navigabili interne, la Francia deve completare la rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) per aumentarne la capacità e la densità. Una più rapida diffusione del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario, attualmente operativo su appena il 10 % della rete centrale TEN-T francese[38], migliorerebbe anche l'interoperabilità, l'efficienza e la sicurezza del sistema ferroviario dell'UE. Le vie navigabili interne offrono anch'esse un elevato potenziale in termini di decarbonizzazione e potrebbero essere sfruttate ulteriormente migliorando l'interoperabilità dei servizi d'informazione fluviale, della disponibilità dei dati e della densità dei terminali.

(32) Dal 2015 il consumo finale di energia del settore residenziale è in fase di stagnazione e nel 2024 le emissioni di gas a effetto serra degli edifici residenziali e terziari sono diminuite solo dell'1,1 % rispetto al 2023, stando alle stime più recenti (del CITEPA). Nel raffronto dei piani nazionali, la Francia registra ritardi per quanto riguarda il ritmo di ristrutturazione energetica degli edifici e la sostituzione delle caldaie a gasolio e a gas con soluzioni più pulite come le pompe di calore[39]. Il paese deve intensificare gli sforzi tesi a colmare tale divario per apportare un contributo significativo al raggiungimento del proprio obiettivo di riduzione del consumo energetico degli edifici per il 2030, delineato nella SNBC-3. Per sostenere la domanda di ristrutturazioni energetiche sarebbe utile razionalizzare i regimi nazionali e stabilizzarne il finanziamento, anche mediante la mobilitazione di finanziamenti privati, prestando attenzione in particolare alle famiglie più vulnerabili e alle ristrutturazioni profonde.

(33) Nel 2023 la Francia era ancora al di sotto del suo obiettivo vincolante per il 2020 in materia di energie rinnovabili[40]. Nell'ambito del suo piano strutturale di bilancio di medio termine e al fine di giustificare una proroga del periodo di aggiustamento di bilancio, la Francia si è impegnata ad attuare una riforma in risposta a tale sfida. Tuttavia gli impegni assunti non sembrano sufficienti in tal senso. In particolare, pur avendo in precedenza fissato un obiettivo per le energie rinnovabili per il 2030 nella legge del 2019 sull'energia e il clima, oggi la Francia non dispone di un impegno fermo e aggiornato per rispettare gli attuali obiettivi dell'UE per il 2030. Questa situazione, unita ai ritardi nell'attuazione delle nuove norme in materia di autorizzazioni, crea incertezza negli investitori. Al contrario, fornire tale certezza

---

36 Quali definiti nel regolamento (UE) 2023/955 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, che istituisce un Fondo sociale per il clima e che modifica il regolamento (UE) 2021/1060, ossia gli utenti dei trasporti che spendono una parte maggiore del loro reddito in energia e trasporti e che in alcune regioni non hanno accesso a soluzioni alternative di mobilità e trasporto a prezzi abbordabili e che potrebbero non avere la capacità finanziaria di investire nella riduzione del consumo di combustibili fossili.

37 Nel 2022 il trasporto ferroviario di merci nell'UE ha rappresentato il 16,6 % e quello per vie navigabili interne il 4,9 %.

38 A titolo di confronto, si vedano i dati relativi al Belgio (79 %) e alla Spagna (27 %).

39 Come sottolineato a dicembre 2024 dal *Secrétariat général à la planification écologique* (SGPE), ("Les Rencontres avec les partenaires du SGPE", dicembre 2024, pag. 11).

40 Nel 2023, con una quota del 22,3 % di energie rinnovabili sul consumo finale lordo di energia, la Francia era ancora al di sotto del suo obiettivo vincolante del 23 % per il 2020.

attirerebbe nuovi investimenti, stimolerebbe la creazione di posti di lavoro a livello locale e darebbe impulso alla produzione di tecnologie verdi, contribuendo così alla prosperità del mercato francese. La Francia deve accelerare la procedura di rilascio delle autorizzazioni e adottare numerosi atti di esecuzione a norma della legge francese sull'accelerazione delle energie rinnovabili. Il processo di designazione delle "zone di accelerazione per le energie rinnovabili" è lento: a circa due anni dalla sua adozione (situazione a luglio 2024) soltanto il 34 % dei comuni aveva designato tali zone. Garantire che le amministrazioni responsabili delle autorizzazioni dispongano di un organico adeguato potrebbe imprimere un'accelerazione al processo. Inoltre sono tuttora necessarie scadenze chiare e più brevi per i progetti al di fuori delle "zone di accelerazione per le energie rinnovabili", come pure l'introduzione di sportelli unici per il rilascio delle autorizzazioni relative alle energie rinnovabili.

(34) La sempre più marcata riduzione della produzione di energie rinnovabili e l'andamento negativo dei prezzi nel 2023 e nel 2024 indicano l'esistenza di vincoli sulle reti elettriche e il crescente fabbisogno di flessibilità sul versante della domanda e di stoccaggio[41], compreso l'accumulo termico. Vi è la necessità di un'ulteriore diffusione di tali soluzioni di flessibilità al fine di integrare nella rete elettrica maggiori volumi di energia da fonti rinnovabili e garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico. Di recente i gestori dei sistemi elettrici RTE ed Enedis hanno annunciato importanti piani di investimento per lo sviluppo della rete nei prossimi 15 anni[42]. Tuttavia il piano di RTE è ancora in fase di consultazione. Negli ultimi anni la Francia ha commissionato progetti di interconnessione con l'Italia (Savoia-Piemonte) e ne sono previsti altri nei prossimi anni; tra questi figurano il progetto Celtic Interconnector e il progetto del Golfo di Biscaglia. Il completamento e l'attuazione tempestivi di tali piani di investimento favorirebbero gli investimenti nelle energie rinnovabili e accelererebbero la decarbonizzazione. È inoltre fondamentale che la pianificazione a lungo termine tenga conto delle interconnessioni con i paesi vicini, in particolare con quelli della penisola iberica, al fine di promuovere l'integrazione del mercato dell'UE. Nel 2024 il livello di interconnessione transfrontaliera di energia elettrica in Francia era pari al 5,6 %, notevolmente al di sotto dell'obiettivo dell'UE del 15 %[43] per il 2030.

(35) Sebbene la percentuale di imprese che hanno segnalato difficoltà di assunzione sia diminuita nel 2024 e nel primo trimestre del 2025 con il rallentamento dell'economia, secondo una recente indagine la mancanza di lavoratori adeguatamente formati rimane uno dei due principali ostacoli alle assunzioni unitamente alla carenza di manodopera, in particolare in settori chiave come quelli automobilistico, dell'edilizia e dell'assistenza[44]. La Francia, con il sostegno del dispositivo per la ripresa e la resilienza, ha effettuato cospicui investimenti a favore del miglioramento delle competenze e della riqualificazione dei lavoratori, il che ha comportato un lieve aumento del numero di adulti partecipanti alla formazione (49,2 % nel 2022 rispetto al 48,4 % nel 2016). Tuttavia i programmi adottati non sempre sono riusciti ad aumentare la partecipazione delle persone scarsamente qualificate e dei lavoratori anziani. Inoltre l'impatto di detti programmi sulla partecipazione alla formazione nei settori prioritari (TIC, sanità, edilizia, transizione verde) è stato limitato. Dalla

41 *Bilan électrique 2024 | RTE.*

42 *RTE présente les grandes orientations de sa stratégie de transformation du réseau de transport d'électricité à l'horizon 2040 | RTE*.

43 Definito come la capacità di importazione rispetto alla capacità di generazione installata in uno Stato membro.

44 *France Travail - Enquête besoin en main-d'œuvre 2025*.

valutazione degli investimenti passati e recenti, quali il piano di investimento nelle competenze (*plan d'investissement dans les compétences*), emerge che soltanto il 25 % dell'offerta di formazione riguarda un settore prioritario e il 20 % dell'offerta di formazione è destinato alle professioni che risentono della carenza di competenze. Inoltre soltanto circa il 25 % degli adulti scarsamente qualificati ha partecipato ad attività di apprendimento nel 2022.

(36) Nonostante l'elevata spesa pubblica a favore dell'istruzione, il sistema di istruzione francese ha recentemente registrato un notevole calo dei rendimenti scolastici, caratterizzato anche dall'impatto significativo del contesto socioeconomico degli studenti. In matematica e scienze gli studenti francesi delle scuole primarie e secondarie conseguono risultati inferiori a quelli dei loro coetanei dell'UE[45] e la percentuale di studenti quindicenni che conseguono risultati scarsi in matematica, lettura e scienze è aumentata notevolmente dal 2018[46], mentre è diminuita quella di studenti che registrano i risultati migliori. La Francia presenta anche uno dei divari socioeconomici più elevati dell'UE. Migliorare i risultati degli studenti nelle competenze di base è fondamentale, a partire dalla più tenera età. Sebbene le prime valutazioni mostrino che il dimezzamento delle dimensioni delle classi nelle "zone di istruzione prioritarie" ha avuto un impatto positivo sui risultati scolastici degli studenti, il 70 % degli studenti svantaggiati frequenta scuole situate al di fuori delle zone prioritarie e non è pertanto ammissibile al sostegno. L'assegnazione di risorse supplementari in modo più graduale e la promozione della collaborazione tra le scuole svantaggiate e gli attori locali potrebbero essere utili per rispondere alle esigenze degli studenti che conseguono risultati scarsi o di quelli svantaggiati. Nel 2023 il ministero dell'Istruzione ha adottato misure per incoraggiare una maggiore varietà sociale nelle scuole pubbliche e private e ha introdotto un'ora settimanale di insegnamento differenziato di francese e matematica per tutti gli studenti. Tuttavia i frequenti cambiamenti politici si sono tradotti in tempi insufficienti per l'attuazione e la valutazione e in una minore titolarità da parte della comunità didattica. Un utilizzo migliore dei dati e delle valutazioni esistenti, una maggiore collaborazione con la comunità educante e il rispetto dell'autonomia pedagogica delle scuole e degli insegnanti potrebbero favorire l'elaborazione di una strategia più efficace in materia di competenze di base.

(37) Sebbene nel 2023 gli insegnanti abbiano beneficiato di un aumento delle retribuzioni, del quale è prematuro valutare l'impatto, permangono preoccupazioni circa l'attrattiva della professione e la carenza di insegnanti incide sui risultati scolastici. Il numero di candidati che sostengono esami di assunzione per concorso continua a diminuire in rapporto al numero di posti vacanti e ciò rende tali esami meno selettivi, in particolare nel caso della matematica e degli esami per gli insegnanti di scuola elementare presso alcune accademie[47]. La minore attrattiva della professione è riconducibile a diversi fattori. Nel 2022 il 63 % degli studenti di livello post-secondario ha indicato le condizioni di lavoro, tra cui le dimensioni delle classi (tra le più numerose nell'UE), il carico di lavoro, le norme sulla mobilità e la retribuzione come motivi di rinuncia a

45 Indagine di *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS), 2023.

46 Secondo l'indagine del programma per la valutazione internazionale degli studenti (PISA) del 2022, in Francia il 28,8 % dei quindicenni ha ottenuto risultati scarsi in matematica rispetto al 29,5 % nell'Unione, il 26,9 % ha ottenuto risultati scarsi nella lettura rispetto al 26,2 % nell'Unione e il 23,8 % ha ottenuto risultati scarsi nelle scienze rispetto al 24,2 % nell'Unione.

47 *France Stratégie*, 2024, "Travailler dans la fonction publique : le défi de l'attractivité".

intraprendere la professione di insegnante[48]. Inoltre aumentare il ricorso a insegnanti a tempo determinato con livelli inferiori di qualifiche ed esperienza e un minore accesso alla formazione rispetto a quelli a tempo indeterminato potrebbe incidere sulla qualità dell'insegnamento. Sono state prese misure volte a migliorare le condizioni di insegnamento, compreso il rafforzamento della formazione in francese e matematica per gli insegnanti di scuola elementare. Tuttavia vi è margine per ampliare ulteriormente tali misure, in particolare riducendo le dimensioni delle classi sulla scorta del calo del numero di bambini, allineando meglio la formazione iniziale e continua alle mutevoli esigenze di tutti gli studenti[49] e fornendo maggiore autonomia agli insegnanti e alle scuole[50]. In particolare, la Corte dei conti francese avverte che, nella pratica, i dirigenti scolastici dispongono di un margine di manovra limitato per adattarsi alle esigenze degli studenti e alle circostanze locali[51]. Un ulteriore contributo alla titolarità e all'attrattiva potrebbe derivare dalla consultazione degli insegnanti e della comunità didattica in generale in merito ai progetti di riforma della formazione iniziale.

(38) In Francia il rischio di povertà ed esclusione sociale dei minori è più elevato sia rispetto a quello del resto della popolazione (26,2 % rispetto al 20,5 % nel 2024) sia nel confronto con altri paesi dell'UE (26,2 % rispetto al 24,2 % nel 2024). Pur diminuendo nel 2024, negli ultimi anni il rischio di povertà infantile e di esclusione sociale dei minori è inoltre aumentato in misura considerevole[52]; nel 2024 la percentuale di bambini francesi che vivono in famiglie senza occupati ha raggiunto il 9 %, uno dei tassi più elevati dell'UE. Le famiglie monoparentali, spesso a carico di madri sole, fanno fronte a sfide considerevoli e specifiche nella ricerca del lavoro[53] e, tra quelle con occupati, nel 2024 una su cinque era a rischio di povertà. Tra i principali ostacoli cui fanno fronte vi è l'accesso all'educazione e cura della prima infanzia. In Francia il divario nell'accesso all'assistenza all'infanzia tra i bambini provenienti da contesti avvantaggiati e quelli provenienti da contesti svantaggiati è uno dei più elevati dell'UE (41,6 punti percentuali rispetto a 15,8 punti percentuali). Nel 2023 il 77 % delle famiglie che vivono in condizioni di povertà non poteva permettersi l'assistenza all'infanzia. Sebbene in Francia la percentuale complessiva di bambini che hanno accesso all'assistenza all'infanzia sia relativamente elevata, la disponibilità e i costi di tale assistenza variano notevolmente all'interno del territorio francese[54]. Inoltre le famiglie i cui occupati lavorano in orari atipici o quelle senza occupati faticano a trovare un'assistenza all'infanzia adeguata[55], risultando così penalizzate nella ricerca di un lavoro e negli sforzi di formazione. Interventi mirati ad affrontare gli ostacoli specifici al lavoro e a migliorare l'accesso all'educazione e cura della prima infanzia

48 *Cour de Comptes*, "Devenir enseignant: la formation initiale et le recrutement des enseignants des premier et second degrés – Rapport public thématique", 2023.

49 "Education: comment mieux orienter la dépense publique, Conseil d'analyse économique", 2025, disponibile all'indirizzo: *Éducation: comment mieux orienter la dépense publique*.

50 Lastra-Anadón, C. e S. Mukherjee (2019), "Cross-country evidence on the impact of decentralisation and school autonomy on educational performance", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, n. 26, pubblicazioni dell'OCSE, Parigi, https://doi.org/10.1787/c3d9b314-en.

51 *Cour des comptes*, "Mobiliser la communauté éducative autour du projet d'établissement, Rapport public thématique", 2023.

52 Nella Francia metropolitana (per la quale si dispone di serie temporali comparabili), la percentuale di minori a rischio di povertà o di esclusione sociale è aumentata dal 24,1 % del 2019 al 25,7 % del 2023.

53 *Sénat* (2024). "Familles monoparentales: pour un changement des représentations sociétales".

54 CNAF-ONAPE, "L'accueil des jeunes enfants - Édition 2024".

55 *Cour des Comptes*, "La politique d'accueil du jeune enfant", dicembre 2024.

aiuterebbero i genitori a ricevere una formazione, offrendo migliori opportunità di lavoro, e migliorerebbero i risultati scolastici dei bambini nel breve e nel lungo termine, con un impatto maggiore su quelli svantaggiati[56].

(39) Date le strette correlazioni tra le economie degli Stati membri della zona euro e il loro contributo collettivo al funzionamento dell'Unione economica e monetaria, nel 2025 il Consiglio ha raccomandato a tali Stati membri di prendere provvedimenti, anche tramite i piani per la ripresa e la resilienza, per attuare la raccomandazione del 2025 sulla politica economica della zona euro. Per la Francia, le raccomandazioni di cui ai punti 2, 3, 4 e 5 contribuiscono all'attuazione della prima raccomandazione sulla competitività per la zona euro, le raccomandazioni di cui ai punti 4 e 5 contribuiscono all'attuazione della seconda raccomandazione sulla resilienza e la raccomandazione di cui al punto 1 contribuisce all'attuazione della terza raccomandazione per la zona euro sulla stabilità macroeconomica e finanziaria di cui alla raccomandazione del 2025,

RACCOMANDA alla Francia di prendere provvedimenti nel 2025 e nel 2026 al fine di:

1. Potenziare la spesa complessiva e la prontezza in materia di difesa in linea con le conclusioni del Consiglio europeo del 6 marzo 2025. Rispettare i tassi massimi di crescita della spesa netta raccomandati dal Consiglio il 21 gennaio 2025 al fine di porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo. Attuare l'insieme di riforme e investimenti che giustifica la proroga del periodo di aggiustamento come raccomandato dal Consiglio il 21 gennaio 2025.

2. In considerazione dei termini applicabili per il tempestivo completamento delle riforme e degli investimenti a norma del regolamento (UE) 2021/241, assicurare l'attuazione effettiva del piano per la ripresa e la resilienza, compreso il capitolo dedicato al piano REPowerEU. Accelerare l'attuazione dei programmi della politica di coesione (FESR, JTF, FSE+), se del caso sfruttando le possibilità offerte dal riesame intermedio. Usare in modo ottimale gli strumenti dell'UE per migliorare la competitività, sfruttando anche le possibilità offerte da InvestEU e dalla piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa.

3. Semplificare ulteriormente la regolamentazione, ridurre gli oneri amministrativi e le restrizioni normative per le imprese, in particolare nel settore dei servizi. Rafforzare l'intensità della spesa per la ricerca e lo sviluppo indirizzando meglio i regimi di sostegno pubblico che incentivano le attività di ricerca e sviluppo delle imprese e promuovono la diffusione dell'innovazione nonché rendendo più efficace l'ecosistema su cui si fonda la collaborazione tra il mondo accademico e le imprese. Migliorare la digitalizzazione delle PMI, anche potenziando l'efficacia delle misure di sostegno pubblico esistenti dedicate a tale obiettivo.

4. Accelerare la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra eliminando gli ostacoli e fornendo incentivi per aumentare la domanda e l'offerta di modi di trasporto e veicoli a basse emissioni, incrementando l'efficienza energetica e riducendo la dipendenza dai combustibili fossili negli edifici mediante l'incentivazione delle ristrutturazioni profonde. Accelerare la diffusione dei progetti in materia di energie rinnovabili, anche tramite l'ulteriore razionalizzazione delle procedure di rilascio delle autorizzazioni e il completamento della creazione delle "zone di accelerazione per le energie rinnovabili". Promuovere la flessibilità sul versante della domanda e le

[56] OCSE (2025), "Reducing Inequality by Investing in Early Childhood Education and Care, Starting Strong", pubblicazioni dell'OCSE, Parigi, https://doi.org/10.1787/b78f8b25-en.

tecnologie di stoccaggio e garantire sufficienti investimenti nella capacità della rete elettrica, in particolare nelle interconnessioni transfrontaliere.

5. Affrontare ulteriormente la carenza di competenze sostenendo l'accesso alla formazione per le persone scarsamente qualificate e gli anziani e migliorando la pertinenza dell'offerta di formazione rispetto al mercato del lavoro. Migliorare i risultati scolastici e ridurre le disuguaglianze nell'istruzione, anche garantendo un migliore sostegno didattico a tutti gli studenti svantaggiati. Rafforzare la professione di insegnante, anche migliorando le condizioni di lavoro e la formazione iniziale e continua dei docenti. Prevenire e ridurre la povertà infantile eliminando gli ostacoli che si frappongono all'integrazione dei genitori nel mercato del lavoro e all'accesso da parte delle famiglie più svantaggiate a servizi di educazione e cura di qualità per la prima infanzia.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente