COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 13.5.2015
COM(2015) 260 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2015 della Francia

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2015 della Francia

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2015 della Francia

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2015 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 (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche[1], in particolare l'articolo 5, paragrafo 2,

visto il regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici[2], in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

vista la raccomandazione della Commissione europea[3],

viste le risoluzioni del Parlamento europeo[4],

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

(2) Il 13 luglio 2010 il Consiglio ha adottato, sulla base delle proposte della Commissione, una raccomandazione sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (2010-2014) e, il 21 ottobre 2010, una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore

[1] GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.
[2] GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.
[3] COM(2015) 260.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

dell'occupazione, che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri sono stati invitati a tenerne conto nelle proprie politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

(3) L'8 luglio 2014 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2014 della Francia e ha formulato il suo parere sul programma di stabilità aggiornato della Francia 2014. Il 28 novembre 2014, in linea con il regolamento (UE) n. 473/2013[5], la Commissione ha presentato il suo parere sul documento programmatico di bilancio 2015 della Francia[6].

(4) Il 28 novembre 2014 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita[7], segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2015. Lo stesso giorno la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta[8], in cui la Francia è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito.

(5) Il 18 dicembre 2014 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per il rilancio degli investimenti, l'accelerazione delle riforme strutturali e il proseguimento di un risanamento di bilancio responsabile e propizio alla crescita.

(6) Il 26 febbraio 2015 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese 2015 relativa alla Francia[9], nella quale valuta i progressi compiuti dalla Francia nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate l'8 luglio 2014. La relazione per paese comprende i risultati dell'esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che la Francia presenta squilibri macroeconomici eccessivi che richiedono un'azione politica decisa e un monitoraggio specifico. In particolare, in un contesto di crescita fiacca e di bassa inflazione, a cui si aggiunge la scarsa redditività delle imprese, e vista la natura finora inadeguata delle risposte politiche, sono notevolmente aumentati i rischi derivanti dal deterioramento della competitività di costo e non di costo e dall'elevato e crescente indebitamento, in particolare nel settore pubblico. Particolarmente acuta è la necessità di intervenire per ridurre il rischio di ripercussioni negative sull'economia francese e, considerate le sue dimensioni, di ricadute negative sull'Unione economica e monetaria.

(7) Il 30 aprile 2015 la Francia ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2015 e il suo programma di stabilità 2015. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.

(8) La Francia è attualmente soggetta al braccio correttivo del patto di stabilità e crescita. Nel programma di stabilità 2015 il governo prevede di correggere il disavanzo eccessivo entro il 2017, conformemente alla raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2015, e di raggiungere l'obiettivo a medio termine (un disavanzo strutturale dello 0,4% del PIL) entro il 2018[10]. Sebbene il governo intenda conseguire gli obiettivi fissati dal Consiglio per il disavanzo nominale, lo sforzo di bilancio programmato per il 2016 e il 2017 è al di sotto del livello raccomandato. Nel

---

5 GU L 140 del 27.5.2013, pag. 11.
6 C(2014) 8805 final.
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904.
9 SWD(2015) 29 final.
10 Il governo ha riveduto l'obiettivo a medio termine rispetto al precedente programma di stabilità, aumentando il disavanzo strutturale dallo 0,25% allo 0,4% del PIL. Rispetto al programma di stabilità dell'anno scorso, il conseguimento dell'obiettivo a medio termine è ora previsto un anno dopo.

programma di stabilità 2015 il governo prevede che il rapporto debito/PIL tocchi il picco del 97% nel 2016 per poi scendere al 95,5% nel 2018. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio del programma è plausibile, ma le misure di sostegno degli obiettivi programmati per il disavanzo dal 2016 in poi non sono state dettagliate a sufficienza. Secondo le previsioni di primavera 2015 della Commissione, l'obiettivo di disavanzo nominale fissato per il 2015 sarà il 3,8% del PIL, percentuale conforme al livello prestabilito del 4% del PIL. Lo sforzo di bilancio previsto per l'anno sarà tuttavia inferiore a quello raccomandato dal Consiglio[11]. Per il 2016 la Commissione prevede che, a politiche invariate, il disavanzo nominale toccherà il 3,5% del PIL, sforando quindi l'obiettivo raccomandato del 3,4% del PIL, e che lo sforzo di bilancio richiesto non si concreterà. Nel 2016 saranno quindi necessari ulteriori interventi strutturali. In base alla sua valutazione del programma di stabilità e tenuto conto delle previsioni di primavera 2015 della Commissione, il Consiglio ravvisa il rischio che la Francia non rispetti le disposizioni del patto di stabilità e crescita.

(9) Sarà essenziale intensificare l'esercizio di revisione della spesa pubblica per individuare ampi margini di tagli alla spesa che permettano di conseguire i risultati attesi. La Francia dovrebbe assicurare che gli obiettivi di riduzione della spesa tengano conto del tasso di inflazione prossimo allo zero. Nel contempo è opportuno destinare alla riduzione del disavanzo le economie realizzate risparmiando sui costi del debito pubblico grazie ai più bassi tassi d'interesse. Non è inoltre possibile realizzare a breve termine economie di una certa entità senza tagliare sensibilmente l'aumento della spesa sociale, che nel 2014 ha rappresentato il 26% del PIL, ossia quasi la metà della spesa pubblica totale. Per il periodo 2015-2017 sono in programma risparmi sulla spesa sanitaria per 11 miliardi di euro, ma per limitare l'aumento della spesa nel settore sono necessari ulteriori sforzi. Vi sono in particolare margini per ulteriori politiche di contenimento della spesa farmaceutica e della spesa ospedaliera. È possibile negli anni a venire un aumento del disavanzo nel sistema pensionistico, che non potrà essere riassorbito dalle riforme già adottate. Sul disavanzo pensionistico complessivo continua a pesare, in particolare, il deficit generato dai regimi per il pubblico impiego e per i dipendenti delle imprese controllate dallo Stato. Anche la situazione macroeconomica si ripercuote pesantemente sulla sostenibilità del sistema pensionistico, in particolare sui regimi complementari, di cui occorre ristabilire la salute finanziaria mediante interventi risoluti.

(10) La Francia ha avviato una riforma degli enti locali tesa a migliorare l'efficienza del sistema: dovrebbe perseverare nell'applicazione della prevista riduzione delle sovvenzioni erogate dall'amministrazione centrale e rafforzare il controllo della spesa degli enti locali limitando l'aumento annuale del loro gettito fiscale tenendo conto dei massimali vigenti per una serie di imposte locali. Occorre parimenti intervenire per contenere l'aumento della spesa amministrativa per gli enti locali.

(11) Sono state adottate misure politiche per ridurre i costi del lavoro e migliorare i margini delle imprese: un credito d'imposta per 20 miliardi di euro a favore della competitività e dell'occupazione e l'ulteriore riduzione di 10 miliardi di euro dei contributi sociali a carico del datore di lavoro programmata nel contesto del patto di responsabilità e solidarietà. Questi due provvedimenti, che rappresentano l'1,5% del PIL, dovrebbero contribuire ad avvicinare la Francia alla media della zona euro

[11] Gli interventi del paese per dare seguito effettivo alle raccomandazioni nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi saranno valutati dopo il 10 giugno 2015.

in termini di cuneo fiscale sul lavoro. La loro attuazione dovrebbe continuare nel 2016 ma, data la loro esosità per il bilancio dello Stato, è importante valutarne l'efficacia a livello di impresa, tenendo conto, in particolare, delle rigidità che influiscono sui mercati del lavoro e del prodotto, soprattutto relativamente alle retribuzioni. Il costo del lavoro a salario minimo resta elevato rispetto ad altri Stati membri. Il salario minimo continua a evolvere secondo criteri che non aiutano la competitività e la creazione di occupazione. In un contesto di inflazione bassa, inoltre, l'indicizzazione automatica può determinare aumenti retributivi superiori all'aumento necessario per mantenere invariato il potere d'acquisto.

(12) La Francia dovrebbe intervenire con un'azione decisa per eliminare dal diritto del lavoro e dalla normativa contabile le soglie di legge che limitano la crescita delle imprese francesi, in particolare le PMI. Vi è in generale margine per aumentare la concorrenza nel settore dei servizi, in particolare nelle professioni, nel commercio al dettaglio e nelle industrie di rete. L'attività economica è frenata dalle numerose regole e tariffe applicabili alle professioni regolamentate. Con la recente legge su crescita, attività economica e pari opportunità si sono adottate misure nuove che aprono a una maggiore concorrenza le professioni legali, la cui attuazione avrà un'importanza fondamentale ai fini dell'effettiva rimozione degli ostacoli nel concreto. La Francia dovrebbe altresì intervenire per abbattere le barriere in altri settori, in particolare la sanità. Il principio del numero chiuso per accedere alle professioni sanitarie, che continua ad ostacolare l'accesso ai servizi, potrebbe essere riveduto senza rischi per la qualità e la sicurezza.

(13) Nel 2014 il rapporto gettito fiscale/PIL si è attestato al 45,8%, registrando uno dei valori più alti dell'Unione. L'imposta sulle società ha aliquote elevate che si ripercuotono negativamente sugli investimenti delle imprese francesi. In media, l'aliquota fiscale effettiva pagata da un'impresa è del 38,3%, una delle percentuali più alte dell'UE. Oltre a abolire, come annunciato, il contributo sociale a carico dell'impresa e a ridurre al 28% l'aliquota di legge nel 2020, la Francia dovrebbe nel breve periodo intensificare gli sforzi per far sì che il sistema impositivo sulle imprese aiuti la crescita e gli investimenti. Sono inoltre necessarie iniziative per semplificare il regime fiscale abolendo le imposte inefficaci: sono oltre 100 le imposte che producono entrate irrisorie o nulle e la cui eliminazione potrebbe semplificare le procedure a imprese e famiglie.

(14) A riprova di una crescita economica modesta, la disoccupazione in Francia è rimasta a un tasso elevato nel 2014, con dati in peggioramento per la disoccupazione di lunga durata. Il tasso generale di disoccupazione si è attestato al 10,2%, a fronte del 10,3% del 2013 e del 7,5% del 2008, andando a colpire soprattutto i giovani, i lavoratori più anziani e quelli scarsamente qualificati. La Francia patisce della segmentazione del mercato del lavoro, sul quale le nuove assunzioni rivestono sempre più la forma di contratti a tempo determinato. Le iniziative mirate a ridurre la segmentazione, in particolare aumentando i contributi sociali per i contratti di durata molto breve, non sono riuscite a invertire questa tendenza. Al raggiungimento di questo scopo potrebbe giovare una revisione della disciplina giuridica dei contratti di lavoro. Le recenti riforme hanno aperto ai datori di lavoro possibilità solo parziali di scostarsi dai contratti di settore, limitando la capacità dell'impresa di modulare la forza lavoro in funzione dei bisogni. Si dovrebbe lasciare ai diversi settori e alle diverse imprese il margine di stabilire caso per caso, ferma restando la trattativa con le parti sociali, se l'orario di lavoro debba scostarsi dalle 35 ore settimanali. La legge costitutiva degli *accords de maintien de l'emploi* non ha ottenuto i risultati attesi: un numero molto

limitato di imprese si è valso delle nuove disposizioni sui contratti d'impresa per rendere più flessibili le condizioni di lavoro. La formula dovrebbe essere riveduta per offrire alle imprese più ampio margine di adattamento delle retribuzioni e dell'orario di lavoro in funzione della situazione economica in cui versano.

(15) Il deterioramento che da tempo si registra sul mercato del lavoro ha inciso negativamente sul sistema delle indennità di disoccupazione mettendo in dubbio la sostenibilità del modello. La nuova convenzione sul sistema delle indennità di disoccupazione introdotta il 1º luglio 2014 non riesce a ridurre il disavanzo. Le diverse misure varate hanno permesso di risparmiare 0,3 miliardi di euro nel 2014 e si prevede che riducano il disavanzo di altri 0,8 miliardi di euro nel 2015, portandolo da 5,2 a 4,4 miliardi di euro; ne conseguirà un ulteriore aumento che porterà a 25,9 miliardi di euro il debito del sistema. È necessario intervenire con misure strutturali per garantire la sostenibilità economica del sistema, in particolare rivedendo le condizioni di ammissibilità, la regressività dei sussidi nel tempo e i tassi di sostituzione per i lavoratori con le retribuzioni più alte.

(16) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Francia, che ha pubblicato nella relazione per paese 2015. Ha altresì valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma, nonché il seguito dato alle raccomandazioni rivolte alla Francia 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 Francia, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme, offrendo un contributo a livello UE per le future decisioni nazionali. Le raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 6.

(17) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità della Francia e il suo parere[12] trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.

(18) 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 da 1 a 6.

(19) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato inoltre un'analisi della politica economica della zona euro nel suo complesso. Sulla base di tale analisi il Consiglio ha formulato raccomandazioni specifiche rivolte agli Stati membri la cui moneta è l'euro. La Francia dovrebbe altresì assicurare l'attuazione piena e tempestiva di tali raccomandazioni,

RACCOMANDA che la Francia adotti provvedimenti nel 2015 e nel 2016 al fine di:

1. dare seguito effettivo alle raccomandazioni nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi e correggere in modo duraturo il disavanzo eccessivo entro il 2017 potenziando la strategia di bilancio, adottando le misure necessarie per tutti gli anni interessati e destinando alla riduzione del deficit tutte le entrate impreviste; indicare in dettaglio i tagli alla spesa programmati per gli anni interessati e fornire una valutazione indipendente dell'impatto delle misure fondamentali;

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

2. intensificare gli sforzi per attuare una revisione efficace della spesa pubblica e per individuare margini di risparmio in tutti i comparti della pubblica amministrazione, anche a livello di spesa sociale e di spesa per gli enti locali; intervenire per contenere l'aumento della spesa amministrativa per gli enti locali; adottare entro marzo 2016 ulteriori misure per portare in pareggio il sistema pensionistico, in particolare assicurando la sostenibilità a lungo termine della situazione finanziaria dei regimi complementari;

3. mantenere nel tempo le riduzioni del costo del lavoro generate dal credito d'imposta a favore della competitività e dell'occupazione e dal patto di responsabilità e solidarietà, in particolare rispettando il programma che ne prevede l'attuazione nel 2016; valutare l'efficacia di queste formule alla luce delle rigidità dei mercati del lavoro e del prodotto; in consultazione con le parti sociali e nel rispetto delle prassi nazionali, riformare il sistema di determinazione delle retribuzioni per assicurare un'evoluzione salariale allineata alla produttività; fare in modo che il salario minimo segua un'evoluzione consona agli obiettivi di promozione dell'occupazione e della competitività;

4. ridurre entro il 2015 gli ostacoli regolamentari alla crescita delle imprese, in particolare rivedendo i criteri relativi alle dimensioni previsti dalla normativa per evitare gli effetti soglia; eliminare, fin dal 2015, le restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni regolamentate, non soltanto per le professioni legali, ma anche per le altre, in particolare per le professioni sanitarie;

5. semplificare e rendere più efficiente il sistema fiscale, in particolare abolendo le agevolazioni fiscali inefficaci; promuovere gli investimenti, intervenire per ridurre il carico fiscale sulla produzione e per abbassare l'aliquota di legge sul reddito delle società, allargando nel contempo la base imponibile sui consumi; intervenire fin dal 2015 per abolire le imposte inefficaci che producono entrate irrisorie o nulle;

6. riformare il diritto del lavoro per incentivare maggiormente i datori di lavoro a assumere con contratti a tempo indeterminato; favorire la diffusione di deroghe alle disposizioni di legge generali a livello di impresa o di settore, in particolare per quanto riguarda l'orario di lavoro; riformare entro il 2015 la legge costitutiva degli *accords de maintien de l'emploi* per incoraggiarne l'uso da parte delle imprese; intervenire riformando il sistema delle indennità di disoccupazione per ripristinarne la sostenibilità di bilancio e per incentivare maggiormente il ritorno al lavoro.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente