COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 23.5.2022
COM(2022) 612 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2022 della Francia

{SWD(2022) 612 final} - {SWD(2022) 640 final}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2022 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) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici[1], in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

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:

(1) Il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio[2] che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza è entrato in vigore il 19 febbraio 2021. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza fornisce sostegno finanziario per l'attuazione di riforme e investimenti, con uno stimolo di bilancio finanziato dall'Unione. Contribuisce alla ripresa economica e all'attuazione di investimenti e riforme sostenibili e propizi per la crescita, volti in particolare a promuovere la transizione verde e digitale, e rafforza la resilienza e la crescita potenziale delle economie degli Stati membri. Contribuisce inoltre a promuovere finanze pubbliche sostenibili e a stimolare la crescita e la creazione di posti di lavoro nel medio e lungo periodo. Il contributo finanziario massimo per ciascuno Stato membro nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza [è stato] aggiornato il [XX] giugno 2022, a norma dell'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/241.

(2) Il 24 novembre 2021 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita sostenibile, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2022. Ha tenuto debito conto del rinnovato impegno comune del vertice sociale di Porto del maggio 2021 a proseguire l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017. Il 25 marzo 2022 il Consiglio europeo ha approvato le priorità dell'analisi annuale della crescita sostenibile 2022. Sempre il 24 novembre 2021 la

[1] GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

[2] 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).

Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta, in cui annoverava la Francia tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito[3]. Lo stesso giorno ha adottato anche una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio relativa alla politica economica della zona euro, che il Consiglio ha adottato il 5 aprile 2022, e la proposta di relazione comune sull'occupazione 2022 che analizza l'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione e i principi del pilastro europeo dei diritti sociali, che il Consiglio ha adottato il 14 marzo 2022.

(3) L'invasione russa dell'Ucraina, di poco successiva alla pandemia mondiale, ha sensibilmente modificato il contesto geopolitico ed economico. Il suo impatto sulle economie degli Stati membri si è manifestato, ad esempio, con l'aumento dei prezzi dell'energia e dei generi alimentari e prospettive di crescita più deboli. L'aumento dei prezzi dell'energia grava in particolare sui privati più vulnerabili, soprattutto su coloro che si trovano in condizioni di povertà energetica o che rischiano di cadervi. L'UE sta inoltre registrando un afflusso senza precedenti di persone in fuga dall'Ucraina. In questo contesto il 4 marzo 2022 è stata attivata per la prima volta la direttiva sulla protezione temporanea[4], che riconosce agli sfollati ucraini il diritto di soggiornare legalmente nell'UE e dà loro accesso all'istruzione e alla formazione, al mercato del lavoro, all'assistenza sanitaria, agli alloggi e all'assistenza sociale.

(4) Tenuto conto dei rapidi mutamenti della situazione economica e geopolitica, il semestre europeo riprende il suo ampio coordinamento delle politiche economiche e occupazionali nel 2022, seguendo nel contempo un'evoluzione in linea con i requisiti di applicazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, come indicato nell'analisi annuale della crescita sostenibile 2022. L'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza adottati è fondamentale per il conseguimento delle priorità politiche del semestre europeo; i piani infatti affrontano tutte o un sottoinsieme significativo delle raccomandazioni specifiche per paese formulate nei cicli 2019 e 2020. Le raccomandazioni specifiche per paese 2019 e 2020 sono ugualmente pertinenti per i piani per la ripresa e la resilienza riveduti, aggiornati o modificati a norma degli articoli 14, 18 e 21 del regolamento (UE) 2021/241, e si aggiungono alle eventuali raccomandazioni specifiche per paese formulate entro la data di presentazione del piano modificato.

(5) La clausola di salvaguardia generale è attiva dal marzo 2020[5]. Nella comunicazione del 3 marzo 2021[6] la Commissione ha ritenuto che la decisione sulla disattivazione o sul mantenimento della clausola di salvaguardia generale dovrebbe essere presa nel quadro di una valutazione globale dello stato dell'economia, prendendo come criterio quantitativo principale il livello di attività economica nell'UE o nella zona euro rispetto ai livelli precedenti la crisi (fine 2019). L'accresciuta incertezza e i forti rischi al ribasso per le prospettive economiche nel contesto della guerra in Europa, i rincari dell'energia senza precedenti e il protrarsi di turbative nelle catene di

---

3 Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25).

4 Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea (GU L 71 del 4.3.2022, pag. 1).

5 Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, Bruxelles, 20.3.2020 (COM(2020) 123 final).

6 Comunicazione della Commissione al Consiglio "A un anno dall'insorgere della pandemia di COVID-19: la risposta della politica di bilancio", Bruxelles, 3.3.2021 (COM(2021) 105 final).

approvvigionamento giustificano il mantenimento della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita per tutto il 2023.

(6) Seguendo l'approccio indicato nel parere del Consiglio del 18 giugno 2021 sul programma di stabilità 2021, la misura migliore per valutare l'orientamento della politica di bilancio è attualmente la variazione, in relazione alla crescita potenziale a medio termine, della spesa primaria (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate), escluse le misure temporanee di emergenza connesse alla crisi COVID-19, ma compresa la spesa finanziata dal sostegno non rimborsabile (sovvenzioni) del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'Unione[7]. Oltre all'orientamento generale della politica di bilancio, al fine di valutare se la politica di bilancio nazionale sia prudente e la sua composizione favorevole a una ripresa sostenibile in linea con la transizione verde e digitale, è dedicata particolare attenzione anche all'evoluzione della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate ed escluse le misure di emergenza temporanee connesse alla crisi COVID-19) e degli investimenti finanziati a livello nazionale[8].

(7) Il 2 marzo 2022 la Commissione ha adottato una comunicazione che fornisce orientamenti generali per la politica di bilancio nel 2023, con l'obiettivo di sostenere la preparazione dei programmi di stabilità e convergenza degli Stati membri e rafforzare in tal modo il coordinamento delle politiche[9]. Pur restando pronta a reagire all'evoluzione della situazione economica, sulla base delle prospettive macroeconomiche risultanti dalle previsioni d'inverno 2022 la Commissione ha osservato che la transizione da una politica di bilancio aggregata di sostegno nel 2020-2022 a una politica di bilancio aggregata sostanzialmente neutra nel 2023 sarebbe appropriata e ha annunciato che è opportuno continuare a differenziare le raccomandazioni di bilancio per il 2023 tra i vari Stati membri e tenere conto di eventuali effetti di ricaduta transfrontalieri. La Commissione ha invitato gli Stati membri a integrare gli orientamenti nei rispettivi programmi di stabilità e convergenza e si è impegnata a monitorare attentamente l'evoluzione delle prospettive economiche e ad aggiornare secondo le necessità gli orientamenti politici al più tardi nel quadro del pacchetto di primavera del semestre di fine maggio 2022.

(8) A fronte degli orientamenti di bilancio forniti il 2 marzo 2022, le raccomandazioni in materia di bilancio per il 2023 tengono conto del peggioramento delle prospettive economiche, dell'accresciuta incertezza e degli ulteriori rischi di revisione al ribasso, nonché dell'inflazione più elevata rispetto a quanto prospettato nelle previsioni d'inverno. Alla luce di tali considerazioni, la risposta di bilancio deve espandere gli investimenti pubblici per la transizione verde e digitale e la sicurezza energetica e sostenere il potere d'acquisto dei privati più vulnerabili in modo da attenuare l'impatto dell'aumento dei prezzi dell'energia e contribuire a limitare le pressioni inflazionistiche derivanti dagli effetti di secondo impatto attraverso misure mirate e temporanee; la politica di bilancio deve rimanere agile per adeguarsi al rapido evolvere delle circostanze e differenziarsi tra i vari paesi in funzione della loro situazione economica

---

7 Nella presente raccomandazione, le stime dell'orientamento di bilancio e delle sue componenti sono stime della Commissione basate sulle ipotesi sottese alle previsioni di primavera 2022 della Commissione. Le stime della Commissione relative alla crescita potenziale a medio termine non comprendono l'impatto positivo delle riforme inserite nel piano per la ripresa e la resilienza, che possono dare impulso alla crescita potenziale.

8 Non finanziati da sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE.

9 Comunicazione della Commissione al Consiglio: Orientamenti di politica di bilancio per il 2023, Bruxelles, 2.3.2022 (COM(2022) 85 final).

e di bilancio, anche per quanto riguarda l'esposizione alla crisi e l'afflusso di sfollati dall'Ucraina.

(9) 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 del regolamento. Il 13 luglio 2021 il Consiglio ha adottato la decisione relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Francia[10]. L'erogazione delle rate è subordinata a una decisione della Commissione adottata a norma dell'articolo 24, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2021/241, che stabilisca che la Francia ha conseguito in misura soddisfacente i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio. Il conseguimento soddisfacente presuppone che non sia stato annullato il conseguimento di traguardi e obiettivi precedenti.

(10) Il 4 maggio 2022 la Francia ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2022; non ha però presentato il programma di stabilità. In conformità dell'articolo 27 del regolamento (UE) 2021/241, il programma nazionale di riforma 2022 rispecchia anche la relazione semestrale della Francia in merito ai progressi compiuti nella realizzazione del suo piano per la ripresa e la resilienza.

(11) Il 23 maggio 2022 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese 2022 relativa alla Francia[11], nella quale valuta i progressi compiuti dalla Francia nel dar seguito alle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio nel 2019, 2020 e 2021 e fa il punto dell'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, sulla base del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza. Sulla scorta di questa analisi la relazione per paese ha individuato lacune rispetto alle sfide non affrontate o solo parzialmente affrontate nel piano per la ripresa e la resilienza, e anche a sfide nuove ed emergenti, tra cui quelle derivanti dall'invasione russa dell'Ucraina. Ha valutato quindi i progressi compiuti dalla Francia nell'attuare il pilastro europeo dei diritti sociali, conseguire gli obiettivi principali dell'UE in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

(12) La Commissione ha effettuato un esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011 per la Francia e ne ha pubblicato i risultati il 23 maggio 2022[12]. La Commissione ha concluso che la Francia presenta squilibri macroeconomici. In particolare, le vulnerabilità riguardano l'elevato debito pubblico e una debole competitività, che hanno rilevanza transfrontaliera, in un contesto di bassa crescita della produttività.

(13) Il 23 maggio 2022 la Commissione ha pubblicato una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, TFUE. La relazione esamina la situazione di bilancio della Francia, poiché nel 2021 il disavanzo delle amministrazioni pubbliche superava il valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato e il debito delle amministrazioni pubbliche superava il valore di riferimento del 60 % del PIL previsto dal trattato, senza rispettare il parametro per la riduzione del debito. La relazione conclude che i criteri del disavanzo e del debito non sono soddisfatti. In linea con la

---

10 Decisione di esecuzione del Consiglio, del 6 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Francia (ST 10162/2021; ST 10162/2021 ADD 1).

11 SWD(2022) 612.

12 SWD(2022) 632.

comunicazione del 2 marzo 2022, la Commissione considera, nella sua valutazione di tutti i fattori significativi, che il rispetto del parametro per la riduzione del debito implicherebbe uno sforzo di bilancio troppo impegnativo e incentrato sul periodo iniziale, il che rischierebbe a sua volta di compromettere la crescita. La Commissione ritiene pertanto che il rispetto del parametro per la riduzione del debito non sia giustificato dalle attuali condizioni economiche eccezionali. Come annunciato, la Commissione non ha proposto di avviare nuove procedure per i disavanzi eccessivi nella primavera del 2022 e valuterà nuovamente l'opportunità di proporre l'apertura di tali procedure nell'autunno 2022.

(14) Il 20 luglio 2020 il Consiglio ha raccomandato alla Francia di attuare nel 2020 e nel 2021, in linea con la clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia e sostenere l'economia e la successiva ripresa. Ha inoltre raccomandato alla Francia, quando le condizioni economiche lo consentono, di perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito, migliorando nel contempo gli investimenti. Nel 2021, sulla base dei dati convalidati da Eurostat, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche della Francia è sceso dall'8,9 % del PIL del 2020 al 6,5 % del 2021. La risposta della politica di bilancio della Francia ha sostenuto la ripresa economica nel 2021, mentre le misure temporanee di sostegno di emergenza sono diminuite, passando da un importo pari al 3,3 % del PIL nel 2020 al 2,6 % nel 2021. Nel 2021 la Francia ha adottato misure in linea con la raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020. Nel 2020 e nel 2021 il governo ha adottato misure di bilancio discrezionali per lo più temporanee o accompagnate da misure di compensazione, anche se alcune di esse, consistendo principalmente in una riduzione permanente delle imposte sulla produzione a partire dal 2021 e in un aumento dei salari dei dipendenti pubblici, soprattutto del comparto sanitario, non avevano carattere temporaneo né erano accompagnate da misure di compensazione. Sulla base dei dati convalidati da Eurostat, nel 2021 il debito delle amministrazioni pubbliche si è attestato al 112,9 % del PIL.

(15) Sulla base delle misure politiche note alla data limite delle previsioni, le previsioni di primavera 2022 della Commissione prospettano un disavanzo pubblico per il 2022 e il 2023 pari rispettivamente al 4,6% e al 3,2% del PIL. Le previsioni di primavera 2022 della Commissione prospettano un rapporto debito pubblico/PIL pari al 111,2 % nel 2022 e al 109,1 % nel 2023. In base all'analisi della Commissione, i rischi per la sostenibilità del debito appaiono elevati nel medio periodo.

Secondo le previsioni di primavera 2022 della Commissione, la crescita del prodotto potenziale a medio termine (media su 10 anni) è stimata all'1,0 %. Tale stima non comprende tuttavia l'impatto delle riforme inserite nel piano per la ripresa e la resilienza che possono dare impulso alla crescita potenziale della Francia.

(16) Nel 2022 il governo ha gradualmente eliminato la maggior parte delle misure adottate in risposta alla crisi COVID-19, cosicché le misure temporanee di sostegno connesse all'emergenza sono destinate a passare dal 2,6 % del PIL nel 2021 allo 0,4 % nel 2022. Il disavanzo pubblico risente delle misure adottate per contrastare l'impatto economico e sociale dell'aumento dei prezzi dell'energia che, secondo le previsioni di primavera 2022 della Commissione, sono stimate allo 0,7 % del PIL nel 2022 e dovrebbero essere gradualmente revocate nel 2023[13]. Tali misure, che consistono principalmente

[13] Le cifre rappresentano il livello dei costi di bilancio annuali delle misure adottate dall'autunno 2021, comprese le entrate e le spese correnti nonché, se del caso, le misure di spesa in conto capitale.

in trasferimenti sociali ai più poveri, tagli delle imposte indirette sul consumo di energia, massimali per i prezzi al dettaglio e all'ingrosso, sussidi alle imprese ad alta intensità energetica, sono state annunciate come temporanee. Alcune di esse potrebbero tuttavia essere prorogate nel caso in cui i prezzi dell'energia restassero elevati anche nel 2023. Alcune di queste misure non sono mirate, in particolare il massimale generale per i prezzi dell'elettricità e del gas e lo sconto sovvenzionato diretto sui carburanti. Il disavanzo pubblico risente anche dei costi per offrire protezione temporanea agli sfollati provenienti dall'Ucraina, che secondo le previsioni di primavera 2022 della Commissione si attestano allo 0,1 % del PIL nel 2022 e allo 0,1 % nel 2023[14].

(17) Il 18 giugno 2021 il Consiglio ha raccomandato che nel 2022 la Francia[15] utilizzi il dispositivo per la ripresa e la resilienza per finanziare ulteriori investimenti a sostegno della ripresa, perseguendo nel contempo una politica di bilancio prudente e preservando gli investimenti finanziati a livello nazionale, e, quando le condizioni economiche lo consentono, persegua una politica di bilancio volta a conseguire posizioni di bilancio prudenti e sostenibilità a medio termine, incrementando nel contempo gli investimenti per stimolare il potenziale di crescita.

(18) Nel 2022, sulla base delle previsioni di primavera 2022 della Commissione, l'orientamento della politica di bilancio sarà di sostegno all'economia, pari a -1,7 % del PIL[16]. La Francia prevede di continuare a sostenere la ripresa avvalendosi del dispositivo per la ripresa e la resilienza per finanziare ulteriori investimenti, come raccomandato dal Consiglio. Secondo le proiezioni il contributo positivo all'attività economica della spesa finanziata mediante le sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE diminuirà di 0,2 punti percentuali di PIL rispetto al 2021. Tale diminuzione nel 2022 è dovuta al sostegno finanziario anticipato del dispositivo per la ripresa e la resilienza nel 2021. Le previsioni indicano che gli investimenti finanziati a livello nazionale porteranno un contributo neutro all'orientamento della politica di bilancio nel 2022[17]. La Francia prevede pertanto di preservare gli investimenti finanziati a livello nazionale, come raccomandato dal Consiglio. Al contempo, si prevede che nel 2022 la crescita della spesa corrente primaria finanziata a livello nazionale (al netto delle nuove misure in materia di entrate) porterà all'orientamento generale della politica di bilancio un contributo espansivo di 1,6 punti percentuali. Questo significativo contributo espansivo comprende gli effetti supplementari delle misure volte ad affrontare l'impatto economico e sociale dell'aumento dei prezzi dell'energia (0,5 % del PIL), nonché i costi per offrire protezione temporanea agli sfollati provenienti dall'Ucraina (0,1 % del PIL). Altre misure di spesa corrente includono quelle proposte nel piano per la

---

14 Il numero totale di sfollati dall'Ucraina nell'UE dovrebbe raggiungere gradualmente i 6 milioni entro la fine del 2022 e la loro distribuzione geografica è stimata in base alle dimensioni delle comunità immigrate esistenti, alla relativa popolazione dello Stato membro ospitante e all'effettiva distribuzione degli sfollati provenienti dall'Ucraina in tutta l'UE a partire da marzo 2022. Per i costi di bilancio pro capite, le stime si basano sul modello Euromod di microsimulazione del Centro comune di ricerca della Commissione, tenendo conto sia dei trasferimenti di denaro cui le persone potrebbero aver diritto che delle prestazioni in natura quali l'istruzione e l'assistenza sanitaria.

15 Raccomandazione del Consiglio, del 18 giugno 2021, che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2021 della Francia (GU C 304 del 29.7.2021, pag. 43).

16 Un segno negativo (positivo) dell'indicatore corrisponde a un eccesso (una carenza) di crescita della spesa primaria rispetto alla crescita economica a medio termine, il che indica una politica di bilancio espansiva (restrittiva).

17 Secondo le proiezioni l'altra spesa in conto capitale finanziata a livello nazionale darà un contributo espansivo di 0,2 punti percentuali di PIL.

resilienza al fine di affrontare le conseguenze economiche del conflitto in Ucraina, come le sovvenzioni dirette a settori ad hoc (0,1 % del PIL) e l'aumento dei salari dei dipendenti pubblici (0,1 % del PIL). Sul versante delle entrate, la riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società (0,1 % del PIL) e delle imposte sull'abitazione (0,1 % del PIL) contribuirà anch'essa, secondo le previsioni, all'orientamento espansivo della politica di bilancio. Si prevede che l'aumento dei prezzi al consumo rispetto al deflatore del PIL influirà sul contributo espansivo della spesa corrente primaria finanziata a livello nazionale nel 2022, aumentando i consumi pubblici e le prestazioni sociali. In base alle previsioni della Commissione, queste misure e i fattori che hanno determinato l'aumento della spesa non sono interamente accompagnati da misure di compensazione.

(19) Le previsioni di primavera 2022 della Commissione prospettano per il 2023 un orientamento di bilancio che si attesta a +0,9 % del PIL nell'ipotesi di politiche invariate[18]. Si prevede che nel 2023 la Francia continuerà ad avvalersi delle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza per finanziare ulteriori investimenti a sostegno della ripresa. Secondo le proiezioni il contributo positivo all'attività economica della spesa finanziata mediante le sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE diminuirà di 0,1 punti percentuali di PIL rispetto al 2022, riflettendo il sostegno finanziario anticipato a titolo del dispositivo per la ripresa e la resilienza nel 2021 e nel 2022. Le previsioni indicano che gli investimenti finanziati a livello nazionale porteranno un contributo neutro all'orientamento della politica di bilancio nel 2023[19]. Al contempo, si prevede che nel 2023 la crescita della spesa corrente primaria finanziata a livello nazionale (al netto delle nuove misure in materia di entrate) porterà all'orientamento generale della politica di bilancio un contributo restrittivo di 0,7 punti percentuali, che comprende l'impatto della graduale eliminazione delle misure volte a far fronte all'aumento dei prezzi dell'energia (0,7 % del PIL). Pertanto il contributo restrittivo della spesa corrente finanziata a livello nazionale dipende dalla graduale eliminazione, attualmente prevista, delle misure volte a ridurre l'impatto dell'aumento dei prezzi dell'energia.

(20) L'attuale sistema pensionistico in Francia è complesso e consiste in oltre 40 regimi coesistenti che si applicano a gruppi di lavoratori diversi e funzionano secondo regole diverse. In base ai dati Eurostat, con il 14,6 % del PIL nel 2019 la Francia registrava la terza spesa pensionistica pubblica più elevata dell'UE. Il costo elevato è connesso a un tasso di sostituzione relativamente alto (pensione rispetto ai salari annuali finali), alla speranza di vita, a un'età di pensionamento effettivo relativamente precoce (circa 62 anni) e a un numero elevato di beneficiari di pensione rispetto alla popolazione totale. Secondo la relazione 2021 sull'invecchiamento demografico della Commissione e l'ultima relazione annuale del consiglio di orientamento francese sulle pensioni (*Conseil d'orientation des retraites*), dopo un calo previsto fino al 2024, la spesa pensionistica dovrebbe aumentare moderatamente, approssimativamente tra il 2025 e il 2030, di circa 0,2 punti percentuali di PIL. L'elevata spesa pubblica totale, di cui la spesa pensionistica rappresenta una delle voci principali, contribuisce all'accumulo di debito pubblico nonostante un elevato carico fiscale, ed espone la Francia a rischi

[18] Un segno negativo (positivo) dell'indicatore corrisponde a un eccesso (una carenza) di crescita della spesa primaria rispetto alla crescita economica a medio termine, il che indica una politica di bilancio espansiva (restrittiva).

[19] L'altra spesa in conto capitale finanziata a livello nazionale porterà, secondo le previsioni, un contributo restrittivo di 0,1 punti percentuali di PIL.

elevati per la sostenibilità del bilancio nel medio periodo. Nel lungo periodo, la spesa pensionistica inizierebbe a diminuire costantemente fino al 2070, soprattutto grazie all'indicizzazione delle prestazioni pensionistiche all'inflazione, che compensa l'effetto dell'aumento del rapporto di dipendenza dovuto all'invecchiamento. La semplificazione del sistema pensionistico, tramite l'unificazione dei diversi regimi, contribuirebbe a migliorarne la trasparenza e l'equità, con effetti positivi sulla mobilità del lavoro e sull'efficienza della distribuzione del lavoro, e potrebbe favorire la sostenibilità del bilancio. Allo scopo di unificare le regole dei molteplici regimi pensionistici, nel 2018 il governo francese ha avviato un processo di riforma che è stato poi interrotto dalla pandemia di COVID-19. Nel presentare gli obiettivi del piano per la ripresa e la resilienza francese, il governo ha confermato il suo impegno a perseguire un'ambiziosa riforma del sistema pensionistico, con l'obiettivo di migliorarne l'equità e la sostenibilità.

(21) Conformemente all'articolo 19, paragrafo 3, lettera b), e all'allegato V, criterio 2.2, del regolamento (UE) 2021/241, il piano per la ripresa e la resilienza comprende un'ampia gamma di riforme e investimenti che si rafforzano reciprocamente, da attuare entro il 2026. Questi contribuiscono ad affrontare tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide economiche e sociali individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese rivolte dal Consiglio alla Francia nei semestri europei 2019 e 2020, oltre che nelle raccomandazioni specifiche per paese formulate entro la data di adozione di un piano. L'attuazione del piano francese è ben avviata. La prima richiesta di pagamento della Francia è stata valutata positivamente dalla Commissione, che ha tenuto conto del parere del comitato economico e finanziario, e il 4 marzo 2022 ha portato all'erogazione di 7,4 miliardi di EUR di sostegno finanziario (al netto del prefinanziamento). I 38 traguardi e obiettivi correlati riguardano le riforme nei settori delle finanze pubbliche, del mercato del lavoro, della salute e dell'assistenza a lungo termine. Si è investito nell'efficienza energetica degli edifici (edilizia pubblica, privata e sociale), nel trasporto sostenibile (acquisto di veicoli puliti), nella decarbonizzazione dell'industria, nell'occupazione giovanile e nell'istruzione. Sono state convalidate diverse strategie di ricerca nelle principali tecnologie verdi e digitali e saranno indetti inviti a presentare progetti nel 2022 e 2023.

(22) L'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza della Francia dovrebbe contribuire a far compiere ulteriori progressi nella transizione verde e digitale. Le misure a sostegno degli obiettivi climatici in Francia rappresentano il 46,0 % della dotazione totale del piano (con cospicui investimenti nella ristrutturazione energetica degli edifici), mentre le misure a sostegno degli obiettivi digitali rappresentano il 21,3 % della dotazione. La piena attuazione del piano per la ripresa e la resilienza in linea con i traguardi e gli obiettivi pertinenti aiuterà la Francia a riprendersi rapidamente dalle conseguenze negative della crisi COVID-19, aumentandone la resilienza. Il coinvolgimento sistematico delle parti sociali e di altri portatori di interessi rimane importante per l'attuazione efficace del piano per la ripresa e la resilienza e di altre politiche economiche e occupazionali che vanno al di là del piano, e per assicurare un'ampia titolarità dell'agenda politica generale.

(23) La Francia ha presentato i documenti di programmazione della politica di coesione[20] il 17 dicembre 2021 per l'accordo di partenariato e la maggior parte dei programmi

[20] Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e

prima del 17 marzo 2022. Conformemente al regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, la Francia tiene conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese nella programmazione dei fondi della politica di coesione 2021-2027. Si tratta di un prerequisito per aumentare l'efficacia e massimizzare il valore aggiunto del sostegno finanziario ricevuto dai fondi della politica di coesione, e promuovere nel contempo il coordinamento, la complementarità e la coerenza tra tali fondi e altri strumenti e fondi dell'Unione. Il successo dell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza e dei programmi di politica di coesione dipende anche dalla correzione delle strozzature che ostacolano gli investimenti a sostegno della transizione verde e digitale e di uno sviluppo territoriale equilibrato.

(24) Oltre alle sfide economiche e sociali affrontate dal piano per la ripresa e la resilienza, la Francia si trova di fronte a una serie di ulteriori sfide connesse alla carenza di competenze e alla diffusione delle energie rinnovabili. Un miglioramento delle competenze dei lavoratori contribuirebbe ad aumentare la produttività del lavoro e di conseguenza a migliorare la competitività generale dell'economia francese.

(25) Il problema della carenza di manodopera si sta acuendo e i datori di lavoro riferiscono che la mancanza di lavoratori qualificati costituisce il principale ostacolo all'assunzione in oltre il 50 % dei casi, in particolare per i lavori che richiedono competenze tecniche, come quelle necessarie per la transizione verde e digitale (industria, edilizia). Occorre tempo affinché gli attuali investimenti nel miglioramento del livello delle competenze e nella riqualificazione dei lavoratori diano i loro frutti, e la loro efficacia è indebolita dal basso livello delle competenze di base di oltre un quinto degli studenti di 15 anni, che tende a usufruire meno della formazione in un momento successivo della vita. Gli scarsi risultati in matematica (gli alunni francesi hanno ottenuto il punteggio più basso tra i 22 paesi dell'UE partecipanti al progetto TIMSS, *Trends in International Results in Mathematics and Science*, 2019) e nelle scienze sono particolarmente preoccupanti, data la carenza di competenze tecniche. Inoltre le valutazioni indicano che le persone scarsamente qualificate tendono a usufruire meno della formazione finalizzata all'ottenimento di una qualifica.

(26) Nonostante i buoni risultati complessivi, le elevate disuguaglianze socio-economiche e regionali del sistema educativo francese influiscono sul livello delle competenze di base. Secondo il programma PISA, la Francia è uno degli Stati membri dell'UE in cui il contesto socio-economico influenza maggiormente il rendimento degli alunni. Gli indicatori evidenziano che il 35,3 % dei quindicenni svantaggiati e il 44,5 % degli alunni immigrati di prima generazione non hanno sufficienti competenze di base nella lettura, rispetto al 20,9 % della media. Per fare fronte a questo problema, nel 2017 la Francia ha introdotto una riforma pilota consistita nel "dimezzare le dimensioni delle classi" nei primi anni di istruzione per gli studenti delle zone prioritarie, al fine di consentire agli alunni di ricevere un sostegno più personalizzato in un clima propizio all'apprendimento. Nel 2021, la Corte dei conti francese ha evidenziato carenze nel sistema scolastico, soprattutto per quanto riguarda i risultati di apprendimento degli alunni svantaggiati, e ha chiesto una maggiore autonomia e valutazione delle scuole. Una bassa partecipazione alla formazione continua da parte degli insegnanti e un rapporto studenti/docenti molto elevato costituiscono fattori che possono aggravare le disuguaglianze socio-economiche. Gli insegnanti di scienze che lavorano in zone svantaggiate tendono maggiormente ad avere livelli di certificazione più bassi rispetto

---

integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti (GU L 231 del 30.6.2021, pag. 159).

ad altri paesi dell'UE. La riforma del 2018 dell'istruzione e della formazione professionale e una serie di incentivi notevoli per i datori di lavoro hanno favorito l'aumento del numero di apprendisti, con un impatto positivo sui tassi di occupazione dei laureati.

(27) In risposta al mandato conferito dai capi di Stato o di governo dell'UE nella dichiarazione di Versailles, il piano REPowerEU mira ad azzerare gradualmente ma quanto prima la dipendenza dell'Unione europea dalle importazioni di combustibili fossili dalla Russia. A tale scopo nel dialogo con gli Stati membri stanno emergendo i progetti, gli investimenti e le riforme più idonee a livello regionale, nazionale e dell'UE. Queste misure sono finalizzate a ridurre la dipendenza complessiva dai combustibili fossili e a porre fine alle importazioni dalla Russia.

(28) Secondo i dati del 2020, la dipendenza della Francia dalle importazioni di petrolio, gas e carbone dalla Russia è rispettivamente del 9 %, del 17 % e del 34 %, inferiore alla media dell'UE-27[21]. La Francia ha un'esposizione più limitata ai combustibili fossili russi rispetto alla media dell'UE, in gran parte perché il mix energetico francese dipende principalmente dall'energia nucleare (40,6 % del consumo energetico interno lordo). Il peso dei combustibili fossili nel mix energetico è inferiore alla media dell'UE-27: petrolio, gas e combustibili fossili solidi (compreso il carbone) rappresentano rispettivamente il 28,6 %, il 15,4 % e il 2,3 % del consumo energetico interno lordo in Francia. Inoltre la Francia dispone di 4 terminali GNL, che consentono una fonte più diversificata di importazioni di gas. L'attuale situazione geopolitica e i prezzi elevati dell'energia stanno tuttavia facendo crescere l'urgenza per la Francia di intensificare ulteriormente gli sforzi per conseguire gli obiettivi di energia rinnovabile stabiliti nel suo piano nazionale per l'energia e il clima. L'energia rinnovabile rappresentava il 19,1 % del consumo finale lordo di energia della Francia nel 2020, al di sotto dell'obiettivo del 23 % fissato nel piano nazionale per l'energia e il clima. Per essere in linea con gli obiettivi "Pronti per il 55 %", la Francia dovrà puntare a livelli più ambiziosi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e di aumento delle energie rinnovabili e di efficienza energetica. La rapida decarbonizzazione dei processi industriali e del riscaldamento degli edifici può essere favorita da un maggiore sostegno pubblico a tecnologie come le pompe di calore di piccole e grandi dimensioni e l'energia geotermica, compreso il sostegno alle reti di teleriscaldamento, nonché da una più rapida diffusione della digestione anaerobica sostenibile ("metanazione") e di altre tecnologie legate alla produzione sostenibile di biogas sostenibili come il biometano. Tali investimenti contribuirebbero anche a ridurre la dipendenza dalle importazioni di gas naturale dalla Russia. Eliminando più rapidamente le sovvenzioni rimanenti per i combustibili fossili si migliorerebbe la competitività delle energie rinnovabili rispetto alle alternative basate sui combustibili fossili. Gli investimenti nelle energie rinnovabili, sia a livello industriale sia decentrati, possono anche rafforzare la resilienza macroeconomica e la competitività, migliorando la sicurezza energetica e l'innovazione nel settore energetico.

(29) La diffusione di progetti di energia rinnovabile su scala industriale in Francia, in particolare i parchi eolici sulla terraferma e offshore e i progetti solari fotovoltaici, è soggetta a una regolamentazione restrittiva e a notevoli ostacoli a livello amministrativo e di autorizzazioni. La mancanza di investimenti nella rete elettrica a

[21] Eurostat (2020), quota delle importazioni dalla Russia rispetto alle importazioni totali di gas naturale, petrolio greggio e carbone fossile. Per la media UE a 27, il totale delle importazioni si basa sulle importazioni da paesi terzi. Per la Francia, il totale delle importazioni totali include gli scambi all'interno dell'UE. Il petrolio greggio non comprende i prodotti petroliferi raffinati.

livello nazionale ha determinato anche la scarsità di punti di accesso, l'aumento dei costi di connessione alla rete e ritardi nella connessione alla rete, che attualmente possono durare fino a diversi mesi. Poiché i parchi eolici sulla terraferma non possono essere costruiti a meno di 5-30 km di distanza dai radar meteorologici, dell'aviazione civile e militare circostanti, circa il 45 % dei nuovi progetti stenta a trovare un'ubicazione idonea. Si dovrebbero migliorare le procedure per evitare ostruzioni militari legate alla sicurezza in una fase molto avanzata dello sviluppo di un progetto. Una procedura di approvazione che coinvolge le amministrazioni nazionali, regionali e locali comporta che le frequenti richieste di aggiornamento dei documenti di pianificazione urbana debbano riflettersi anche nei documenti di livello inferiore, generando così ulteriori oneri amministrativi. La procedura di autorizzazione potrebbe essere accelerata destinandovi maggiori risorse umane e finanziarie presso le amministrazioni centrali a livello regionale (vale a dire per i servizi statali decentrati), nonché le autorità competenti e gli operatori di rete, coinvolgendo maggiormente le amministrazioni regionali e locali nella pianificazione territoriale e applicando più rapidamente le procedure di appalto. Un rafforzamento dei meccanismi di partecipazione pubblica e di decentramento avrebbe l'effetto di ridurre i reclami da parte di terzi, fonte di notevoli ritardi nell'avviamento di nuovi progetti. Un quadro normativo stabile a livello nazionale offrirebbe maggiore certezza agli investitori, soprattutto per la pianificazione a più lungo termine.

(30) L'aumento dell'efficienza energetica e la riduzione del consumo energetico contribuiranno a ridurre le emissioni e la dipendenza dai combustibili fossili. In Francia, la costruzione e l'uso degli edifici rappresentano il 25 % di tutte le emissioni di gas a effetto serra. Dedicando un'intera componente alla ristrutturazione energetica degli edifici, il piano per la ripresa e la resilienza contribuisce a fare fronte alle sfide del caso con un approccio ampio e trasversale. Le misure riguardano tutti i tipi di edifici, con la precedenza assegnata agli edifici pubblici, ma prevedono anche una componente importante di ristrutturazione del parco immobiliare privato e dell'edilizia residenziale sociale, e di aumento dell'efficienza energetica delle piccole imprese. Nel contesto del suo nuovo piano nazionale per la resilienza, la Francia sta rafforzando i meccanismi di supporto per il riscaldamento da energie rinnovabili negli edifici, ad esempio aumentando di 150 milioni di EUR il "fondo calore" e di 1 000 EUR la sovvenzione per l'installazione di impianti di riscaldamento basati sulle energie rinnovabili. La strategia nazionale francese a basse emissioni di carbonio (*Stratégie Nationale Bas Carbone*) definisce una traiettoria ambiziosa per ridurre le emissioni degli edifici e conseguire la completa decarbonizzazione dell'energia consumata negli edifici entro il 2050. L'attuale programma "Ma Prime Renov", per le abitazioni private, sovvenziona principalmente azioni di ristrutturazione individuali. Per promuovere interventi più significativi di miglioramento dell'efficienza energetica si potrebbe migliorare il quadro regolamentare onde incentivare le ristrutturazioni profonde e aiutare la Francia ad aumentare ulteriormente l'efficienza energetica del suo parco immobiliare. La legge sul clima e sulla resilienza adottata nell'agosto 2021 mira a ridurre il consumo energetico in molti modi, ad esempio offrendo bonus per le biciclette elettriche e istituendo zone a basse emissioni nelle aree metropolitane.

(31) Un ulteriore sostegno alle interconnessioni elettriche transfrontaliere (in fase di sviluppo o pianificate) rimane di importanza cruciale per l'integrazione di ingenti quote di fonti rinnovabili. L'anticipazione degli investimenti nelle infrastrutture energetiche, sia a livello nazionale che transfrontaliero, contribuirà a ridurre la dipendenza dai combustibili fossili, in particolare dal gas russo. Si raccomanda di fare in modo che gli investimenti in nuove infrastrutture e reti siano, ove possibile,

adeguati alle esigenze future, al fine di agevolarne la sostenibilità sul lungo periodo mediante futuri processi di riconversione verso combustibili sostenibili. Le interconnessioni sono fondamentali per un funzionamento efficiente del mercato interno dell'energia tramite la messa in comune delle risorse per garantire la sicurezza generale dell'approvvigionamento.

(32) Anche se l'accelerazione della transizione verso la neutralità climatica e l'abbandono dei combustibili fossili genereranno notevoli costi di ristrutturazione in diversi settori, la Francia può avvalersi del meccanismo per una transizione giusta nel contesto della politica di coesione per attenuare l'impatto socioeconomico della transizione nelle regioni maggiormente interessate. La Francia può inoltre avvalersi del Fondo sociale europeo Plus per migliorare le opportunità occupazionali e rafforzare la coesione sociale.

(33) Il Consiglio ha esaminato le politiche di bilancio della Francia, tenendo conto delle previsioni economiche di primavera 2022 della Commissione, e la sua valutazione si riflette in particolare nella raccomandazione di cui al punto 1.

(34) 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, 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 relativa alla politica economica della zona euro. Per la Francia, ciò trova riscontro in tutte e quattro le raccomandazioni che seguono.

(35) Alla luce dell'esame approfondito della Commissione e della valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma 2022. Le sue raccomandazioni a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti 1, 2 e 3. Le raccomandazioni di cui ai punti 1, 2 e 3 contribuiscono anche all'attuazione della raccomandazione per la zona euro, in particolare la prima, la seconda e la quarta raccomandazione per la zona euro. Le politiche di bilancio menzionate nella raccomandazione di cui al punto 1 contribuiscono tra l'altro a correggere gli squilibri legati all'elevato debito pubblico. Le politiche menzionate nella raccomandazione di cui al punto 2 contribuiscono tra l'altro a ridurre l'indebitamento pubblico e a migliorare la competitività, in quanto la piena attuazione del piano per la ripresa e la resilienza sosterrà la crescita rafforzando al contempo la resilienza dell'economia. Le politiche menzionate nella raccomandazione di cui al punto 3 contribuiscono tra l'altro a correggere gli squilibri legati alla competitività,

RACCOMANDA alla Francia di prendere provvedimenti nel 2022 e nel 2023 al fine di:

1. assicurare, nel 2023, una politica di bilancio prudente, in particolare limitando la crescita della spesa corrente finanziata a livello nazionale al di sotto della crescita del prodotto potenziale a medio termine, tenendo conto del perdurare del sostegno temporaneo e mirato ai privati e alle imprese più vulnerabili di fronte agli aumenti dei prezzi dell'energia e alla fuga di persone dall'Ucraina; essere pronta ad adeguare la spesa corrente all'evoluzione della situazione; aumentare gli investimenti pubblici per la transizione verde e digitale e per la sicurezza energetica, anche avvalendosi del dispositivo per la ripresa e la resilienza, del piano RePowerEU e di altri fondi dell'UE; perseguire, per il periodo successivo al 2023, una politica di bilancio volta a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare una riduzione credibile e graduale del debito e la sostenibilità di bilancio a medio termine attraverso il progressivo risanamento, investimenti e riforme; riformare il sistema

pensionistico per unificare progressivamente le regole dei diversi sistemi pensionistici esistenti, al fine di renderli più equi e sostenibili;

2. procedere con l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, in linea con i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021; concludere rapidamente i negoziati con la Commissione sui documenti di programmazione della politica di coesione per il periodo 2021-2027 al fine di avviare l'attuazione dei programmi;

3. affrontare la carenza di competenze aumentando il livello delle competenze di base, fornendo ulteriori opzioni di apprendimento basato sul lavoro e migliorando i risultati di apprendimento di tutti gli studenti, in particolare adattando le risorse e i metodi alle esigenze delle scuole e degli studenti svantaggiati e migliorando le condizioni lavorative e la formazione continua degli insegnanti;

4. ridurre la dipendenza generale dai combustibili fossili; accelerare la diffusione delle energie rinnovabili a livello industriale e decentrato aumentando gli investimenti pubblici e agevolando gli investimenti privati, anche snellendo ulteriormente le procedure di autorizzazione e facendo in modo che le amministrazioni responsabili delle autorizzazioni dispongano di un organico adeguato; migliorare il quadro regolamentare per incentivare la ristrutturazione profonda degli edifici; ampliare la capacità di interconnessione energetica.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente