



Bruxelles, 29.6.2015
COM(2015) 323 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Valutazione del seguito dato

dalla FRANCIA

alla raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2015 intesa a porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo

{SWD(2015) 129 final}

1. INTRODUZIONE

Il 10 marzo 2015 il Consiglio ha formulato una raccomandazione alla Francia ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato, intesa a porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo entro il 2017. Alla Francia è stato raccomandato di raggiungere l'obiettivo di disavanzo nominale del 4,0% del PIL nel 2015, del 3,4% del PIL nel 2016 e del 2,8% del PIL nel 2017. Sulla base delle previsioni macroeconomiche sottese alla raccomandazione del Consiglio, ciò è ritenuto possibile con un miglioramento del saldo strutturale pari allo 0,5% del PIL nel 2015, allo 0,8% nel 2016 e allo 0,9% nel 2017, e richiederebbe misure supplementari pari allo 0,2% del PIL nel 2015, all'1,2% nel 2016 e all'1,3% nel 2017.

Conformemente all'articolo 3, paragrafo 4 bis, del regolamento (CE) n.1467/97 del Consiglio, il Consiglio ha stabilito che entro il 10 giugno 2015 la Francia doveva riferire in modo dettagliato sul seguito dato per quanto riguarda i) le misure discrezionali strutturali aggiuntive, pari allo 0,2% del PIL, adottate per garantire la realizzazione del miglioramento del saldo strutturale raccomandato nel 2015; e ii) le misure di bilancio fondamentali delineate per il raggiungimento degli obiettivi nel 2016 e 2017. La legge di programmazione delle finanze pubbliche ("*loi de Programmation des Finances Publiques*") doveva essere adeguata per riflettere il nuovo percorso di aggiustamento. Inoltre, è stato richiesto alla Francia di fornire prima del suddetto termine una valutazione ex ante delle principali misure di adeguamento per il 2016 e il 2017.

Al termine stabilito, le autorità francesi hanno presentato alla Commissione una relazione in cui figurano le misure adottate a seguito della raccomandazione del Consiglio ("la relazione"), che delineano la strategia di risanamento volta a conseguire gli obiettivi fissati dal Consiglio.

La Commissione ha esaminato la strategia di bilancio della Francia sulla base delle informazioni incluse nella relazione, al fine di valutare se essa abbia rispettato la raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2015.

2. LE MISURE PREVISTE NELLA RELAZIONE E LE PROIEZIONI DI BILANCIO AGGIORNATE

La relazione pubblicata il 10 giugno 2015 conferma la strategia di bilancio delineata nel programma di stabilità della Francia, presentato il 30 aprile 2015, che mira a correggere il disavanzo eccessivo entro il 2017, termine fissato dal Consiglio. Essa non comprende nuove misure, ma fornisce ulteriori informazioni sulla natura e l'attuazione delle misure aggiuntive annunciate nel programma di stabilità in risposta alla raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2015, che ammontano a 4 miliardi di EUR nel 2015 e a 5 miliardi di EUR nel 2016.

Per quanto riguarda il 2015, la relazione conferma il pacchetto di misure per 4 miliardi di EUR (0,2% del PIL) annunciato nel programma di stabilità, che erano già state prese in considerazione pienamente nelle previsioni di primavera 2015 della Commissione. Il pacchetto consiste in un'ulteriore riduzione delle spese statali (1,2 miliardi di EUR), dei pagamenti di interessi (1,2 miliardi di EUR) e dei trasferimenti sociali (1 miliardo di EUR), nonché in ulteriori misure sul lato delle entrate (0,6 miliardi di EUR). Come sottolineato nella

valutazione della Commissione del programma di stabilità¹, misure per 1,2 miliardi di EUR sono state adottate per rendere permanente il livello di spesa inferiore al previsto registrato nel 2014. Tali misure implicano una riduzione del livello delle spese previste dalle autorità. Tuttavia, esse non alterano il ritmo della crescita della spesa pubblica e, di conseguenza, non hanno alcun impatto sullo sforzo di bilancio².

Per quanto riguarda il 2016, la relazione fornisce ulteriori informazioni sulle misure relative ai risparmi di spesa per 5 miliardi di EUR (0,2% del PIL) che non erano sufficientemente specificate nel programma di stabilità e non sono state quindi incluse nelle previsioni di primavera 2015 della Commissione. Il risparmio deriverebbe da una riduzione delle spese dello Stato (1,6 miliardi di EUR), della sicurezza sociale (2,2 miliardi di EUR) e delle amministrazioni locali (1,2 miliardi di EUR). In questa fase, solo le riduzioni di spese aggiuntive dello Stato (1,6 miliardi di EUR) che sono state documentate dalle lettere inviate dal primo ministro a ciascun ministro il 24 aprile 2015 appaiono sufficientemente dettagliate da poter essere prese in considerazione nella valutazione della Commissione. Gli altri risparmi previsti dalle autorità possono essere inclusi nelle previsioni della Commissione soltanto dopo che le misure sottese alla strategia di bilancio saranno state sufficientemente specificate.

Per il 2017 la relazione non include ulteriori misure né dettagli sulle misure su cui si basa l'adeguamento previsto.

Secondo le previsioni di primavera 2015 della Commissione, che si estendono fino al 2016, il saldo delle amministrazioni pubbliche dovrebbe registrare un disavanzo del 3,8% del PIL nel 2015, al di sotto dell'obiettivo nominale del 4,0% del PIL indicato nella raccomandazione del Consiglio. Per il 2016, nell'ipotesi di politiche invariate, il disavanzo era stimato al 3,5% del PIL, al di sopra dell'obiettivo raccomandato del 3,4%.

Alla luce delle informazioni fornite nella relazione, in base alle previsioni di primavera aggiornate della Commissione il disavanzo nominale dovrebbe rimanere invariato al 3,8% del PIL nel 2015, per poi scendere al 3,4% del PIL nel 2016. Per il 2015, la relazione conferma l'impatto sulle finanze pubbliche del pacchetto di 4 miliardi di EUR stimato nelle previsioni di primavera. Per il 2016, solo le misure di risparmio supplementari previste sulle spese statali, per un importo di 1,6 miliardi di EUR (0,1% del PIL), appaiono sufficientemente specificate in questa fase e sono pertanto state incluse nelle previsioni aggiornate della Commissione. Di conseguenza, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche previsto per il 2016 è rivisto al 3,4% del PIL, contro il 3,5% nelle previsioni di primavera.

Secondo le previsioni di primavera aggiornate della Commissione i rischi per le prospettive di bilancio per il 2015 e il 2016 appaiono nel complesso compensarsi. La crescita del PIL superiore alle attese nel primo trimestre del 2015 (0,6% rispetto allo 0,4% delle previsioni di primavera della Commissione) suggerisce che la ripresa economica potrebbe guadagnare terreno a un ritmo più rapido del previsto. Inoltre, un'elasticità delle entrate fiscali più elevata

¹ "Assessment of the 2015 Stability Programme for France", 27 maggio 2015, disponibile al seguente indirizzo:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2015/10_fr_scp_en.pdf

² Lo sforzo di bilancio è calcolato sulla base del ritmo di aumento della spesa pubblica piuttosto che sul suo livello (cfr. riquadro 1).

del previsto potrebbe avere un impatto positivo sul disavanzo nominale nel 2015 e nel 2016. Al contrario, i deludenti progressi nel mercato del lavoro possono avere un impatto negativo sulle finanze pubbliche. Analogamente, il recente aumento del rendimento sui titoli di Stato potrebbe portare a un aumento dei pagamenti di interessi e, di conseguenza, esercitare ulteriore pressione sugli obiettivi di riduzione delle spese.

3. VALUTAZIONE DEL SEGUITO DATO

Sulla base delle informazioni presentate nella relazione, le previsioni di primavera aggiornate della Commissione prevedono un disavanzo nominale del 3,8% del PIL per il 2015, al di sotto dell'obiettivo fissato dal Consiglio per tale anno, e del 3,4% per il 2016, in linea con l'obiettivo fissato dal Consiglio. L'aggiustamento del saldo strutturale è tuttavia destinato a rimanere inferiore a quanto raccomandato dal Consiglio in entrambi gli anni.

Riquadro 1. Metodologia per valutare il seguito effettivo dato

Ai sensi del regolamento (CE) n. 1467/97 e del codice di condotta³, uno Stato membro ha dato seguito effettivo se ha agito in conformità alla raccomandazione indirizzatagli ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE. Il codice di condotta stabilisce che la valutazione del seguito effettivo dato alle raccomandazioni dovrebbe considerare, in particolare, se lo Stato membro in questione ha realizzato gli obiettivi annui di bilancio e il sotteso miglioramento del proprio saldo di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee, raccomandato dal Consiglio.

La metodologia per valutare il seguito effettivo dato alla raccomandazione⁴ prevede che si stabilisca in primo luogo se lo Stato membro rispetti l'obiettivo nominale e abbia realizzato il sotteso miglioramento del saldo strutturale richiesto dalla raccomandazione PDE. In questo caso la procedura è sospesa.

Se lo Stato membro non è in grado o rischia di non rispettare l'obiettivo di disavanzo nominale o di non realizzare il necessario miglioramento del saldo strutturale, è necessario procedere a un'analisi approfondita dei motivi di tale risultato. L'analisi approfondita per valutare se lo Stato membro abbia agito conformemente alla raccomandazione utilizza due approcci complementari per misurare lo sforzo di bilancio: i) l'approccio "dall'alto verso il basso", che misura la variazione del saldo strutturale corretto per la revisione della crescita del prodotto potenziale, entrate straordinarie o inferiori al previsto ed eventi imprevisti; e ii) l'approccio "dal basso verso l'alto", che stima l'impatto sul bilancio delle singole misure di bilancio discrezionali attuate e l'evoluzione della spesa soggetta al controllo del governo rispetto allo scenario di base su cui si basa la raccomandazione del Consiglio. L'analisi approfondita è integrata anche da altre considerazioni pertinenti di tipo qualitativo che consentiranno alla Commissione di esprimere un giudizio qualificato sull'attuazione o meno da parte dello Stato membro di azioni politiche sufficienti a rispettare la raccomandazione PDE.

³ "Specifiche sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita e linee direttrici sulla presentazione e il contenuto dei programmi di stabilità e convergenza", disponibile all'indirizzo Internet:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm.

⁴ Approvata dal Consiglio il 20 giugno 2014:
(http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/143293.pdf).

Se l'analisi approfondita indica che lo Stato membro interessato ha rispettato i propri impegni politici, la valutazione concluderà che è stato dato seguito effettivo. Se essa indica invece che gli impegni politici non sono stati rispettati e gli obiettivi in materia di disavanzo nominale saranno prevedibilmente mancati, la valutazione concluderà che non è stato dato seguito effettivo. Tuttavia, se si prevede che gli obiettivi di disavanzo nominale saranno rispettati, la procedura deve essere sospesa, anche quando la variazione del saldo strutturale raccomandata non si verifica. Allo stesso tempo, occorre effettuare un'analisi approfondita per comprendere meglio la natura dell'andamento di bilancio sottostante.

Il miglioramento del saldo strutturale secondo le previsioni aggiornate della Commissione ammonta allo 0,3% del PIL nel 2015 e allo 0,1% nel 2016, al di sotto dello sforzo dello 0,5% e dello 0,8% del PIL raccomandato dal Consiglio. Per quanto riguarda il 2015, il previsto miglioramento del saldo strutturale rimane invariato rispetto alle previsioni di primavera, allo 0,3% del PIL, ed è simile a quello previsto al momento della raccomandazione del Consiglio. Più precisamente, il pacchetto aggiuntivo di 4 miliardi di EUR annunciato nel programma di stabilità è destinato ad aumentare lo sforzo strutturale di 2,8 miliardi di EUR (0,1% del PIL). Tuttavia, tale impatto è compensato da una revisione al ribasso delle elasticità fiscali. Per quanto riguarda il 2016, il miglioramento del saldo strutturale era stimato allo 0,0% del PIL nelle previsioni di primavera e a - 0,4% del PIL nello scenario di base per la procedura per i disavanzi eccessivi. Tenendo conto dell'ulteriore riduzione della spesa indicata nella relazione, il saldo strutturale dovrebbe migliorare di 0,1% del PIL, ancora ben al di sotto del miglioramento dello 0,8% del PIL raccomandato dal Consiglio.

Come previsto dalla metodologia per valutare il seguito effettivo dato (cfr. riquadro 1), tale situazione richiede un'analisi approfondita dello sforzo di bilancio basata sul miglioramento del saldo strutturale corretto (approccio dall'alto verso il basso) e sull'importo delle misure adottate (approccio dal basso verso l'alto).

Tabella 1. Raffronto delle proiezioni di bilancio

% del PIL	Saldo di bilancio nominale			Correzione del saldo strutturale	
	2015	2016	2017*	2015	2016
Previsioni di primavera 2015 della Commissione	-3,8%	-3,5%	-	0,3%	0,0%
Previsioni di primavera 2015 aggiornate della Commissione	-3,8%	-3,4%	-	0,3%	0,1%
Programma di stabilità	-3,8%	-3,3%	-2,7%	0,3%	0,1%
Scenario di base (previsioni d'inverno 2015)**	4,1%	4,1%	4,1%	0,3%	-0,4%
Obiettivo PDE	-4,0%	-3,4%	-2,8%	0,5%	0,8%

Note:

I saldi strutturali basati sul programma di stabilità sono ricalcolati dalla Commissione sulla base dello scenario del programma di stabilità utilizzando la metodologia concordata.

* Le previsioni di primavera 2015 della Commissione si estendono solo fino al 2016

** Scenario sotteso alla raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2015

Per quanto riguarda il 2015, l'analisi approfondita conferma che lo sforzo di bilancio è al di sotto del livello raccomandato dal Consiglio. Se corretto per la revisione della crescita potenziale e per le entrate inferiori al previsto dal momento della raccomandazione del Consiglio, il miglioramento del saldo strutturale corretto dovrebbe attestarsi allo 0,4% del PIL nel 2015, ovvero al di sotto dello 0,5% raccomandato dal Consiglio. Lo sforzo di bilancio misurato dal basso verso l'alto dovrebbe essere invariato allo 0,0% del PIL come stimato nelle previsioni di primavera 2015 della Commissione, a fronte dello 0,2% del PIL raccomandato dal Consiglio. In realtà, l'impatto delle misure aggiuntive per il 2015 descritte nella relazione è compensato dalla correzione per i risparmi sui pagamenti di interessi, che sono considerati al di fuori del controllo del governo secondo la metodologia comunemente concordata per valutare il seguito effettivo e pertanto non sono presi in considerazione nel calcolo dello sforzo di bilancio per il 2015 misurato dal basso verso l'alto.

Anche per il 2016 l'analisi approfondita indica uno sforzo di bilancio inferiore a quello raccomandato dal Consiglio. Tenendo conto delle misure specificate nella relazione e correggendo per le variazioni della crescita potenziale nonché per le entrate straordinarie successive alla raccomandazione del Consiglio, il saldo strutturale corretto dovrebbe rimanere costante, a fronte del miglioramento dello 0,8% del PIL raccomandato dal Consiglio. Analogamente, i risparmi aggiuntivi sulle spese dello Stato dovrebbero portare lo sforzo di bilancio misurato dal basso verso l'alto dallo 0,3% del PIL stimato nelle previsioni di primavera allo 0,4%, al di sotto dell'1,2% del PIL raccomandato dal Consiglio il 10 marzo 2015.

La raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2015 chiedeva anche una valutazione delle principali misure previste per il 2016 e il 2017. Tale valutazione non è fornita nella relazione. In particolare, i risparmi di spesa nel 2016 e 2017 dovrebbero essere sostenuti dai risultati dei riesami della spesa (spending review) che sono in corso o ancora da avviare. Inoltre, la "*loi de programmation des finances publiques*" non è stata aggiornata come raccomandato dal Consiglio.

Tabella 2. Raffronto tra la variazione corretta del saldo strutturale e gli sforzi di bilancio basati sulle previsioni di primavera 2015 della Commissione

% del PIL	Variazione corretta del saldo strutturale		Sforzo dal basso verso l'alto	
	2015	2016	2015	2016
Previsioni di primavera 2015 della Commissione	0,4%	-0,1%	0,0%	0,3%
Previsioni di primavera 2015 aggiornate della Commissione	0,4%	0,0%	0,0%	0,4%
Scenario di base (previsioni d'inverno 2015)*	0,3%	-0,4%		
Obiettivo PDE	0,5%	0,8%	0,2%	1,2%

* Scenario sotteso alla raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2015

4. CONCLUSIONI

La relazione sul seguito effettivo dato presentata dalla Francia il 10 giugno 2015 conferma il piano del governo francese di correggere il disavanzo eccessivo entro il 2017, termine fissato dal Consiglio, e fornisce ulteriori chiarimenti sulle misure che sostengono la strategia di bilancio indicata nel programma di stabilità della Francia. Tuttavia, non vengono presentate misure supplementari rispetto a quelle già annunciate nel programma di stabilità.

Nel complesso, sulla base delle informazioni attualmente disponibili, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche dovrebbe raggiungere il 3,8% del PIL nel 2015 e il 3,4% nel 2016, in linea con gli obiettivi raccomandati dal Consiglio il 10 marzo 2015. Il miglioramento del saldo strutturale, stimato dalla Commissione sulla base delle informazioni disponibili il 10 giugno, sembra essere inferiore allo sforzo raccomandato sia nel 2015 che nel 2016. Un'analisi approfondita, basata sulla valutazione sia della variazione corretta del saldo strutturale (approccio dall'alto verso il basso) che dell'importo delle misure previste (approccio dal basso verso l'alto), conclude inoltre che lo sforzo di bilancio è inferiore al livello raccomandato dal Consiglio. Inoltre, sebbene la raccomandazione del Consiglio invitasse a una valutazione delle principali misure previste per il 2016 e 2017, questa valutazione manca nella relazione. Infine, la "*loi de programmation des finances publiques*" non è stata aggiornata come raccomandato dal Consiglio.

La strategia di risanamento portata avanti dalla Francia fa affidamento principalmente sul miglioramento delle condizioni del ciclo e sulla persistenza di tassi d'interesse bassi. Pertanto, al fine di garantire una correzione duratura del disavanzo eccessivo entro il termine stabilito, la strategia di bilancio dovrebbe essere ulteriormente rafforzata. In particolare, i risparmi di spesa previsti per il 2016 e il 2017 devono essere ulteriormente specificati e le entrate straordinarie, in particolare quelle derivanti da entrate fiscali più elevate del previsto o tassi d'interesse inferiori, dovrebbero essere utilizzate per ridurre il disavanzo. Inoltre, dovrebbero essere intensificati gli sforzi per rendere più efficace la revisione della spesa e identificare le opportunità di risparmio in tutti i sottosettori delle amministrazioni pubbliche, anche in materia di sicurezza sociale ed enti locali, come raccomandato dal Consiglio. Sarà inoltre importante sostenere il risanamento del bilancio con la realizzazione di riforme strutturali globali e ambiziose, in linea con le raccomandazioni del Consiglio rivolte alla Francia nell'ambito del semestre europeo e in particolare quelle relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici.

In sintesi, gli obiettivi di disavanzo nominale dovrebbero essere raggiunti sia nel 2015 che nel 2016, mentre lo sforzo di bilancio, in base a tutti i parametri, è al di sotto di quello raccomandato nel 2015 e 2016. Pertanto, secondo la metodologia per valutare il seguito effettivo dato alla raccomandazione, la Commissione ritiene che la procedura debba essere sospesa.

Tabelle relative alla procedura per i disavanzi eccessivi

Tabella A1. Aggiustamento dello sforzo strutturale apparente per la revisione della crescita potenziale – Dettagli del calcolo

	Crescita potenziale del PIL sottesa alla raccomandazione del Consiglio (%)	Crescita potenziale del PIL al momento della valutazione (%)	Errore di previsione (%)	Spesa strutturale (% del PIL potenziale)	Coefficiente di correzione α (% del PIL potenziale nominale)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)*(4)/100
2015	1,0%	1,0%	0,0%	55,5	0,0%
2016	1,1%	1,1%	0,0%	55,5	0,0%

Sulla base delle previsioni di primavera 2015 della Commissione

Tabella A2. Correzione dello sforzo strutturale apparente per la revisione delle entrate straordinarie o inferiori al previsto - Dettagli del calcolo

	Variazione delle entrate correnti (miliardi)		Misure discrezionali relative alle entrate correnti (miliardi)		Ipotesi relative alla crescita del PIL nominale (%)		Variazione del divario tra prodotto effettivo e potenziale		Entrate correnti nell'anno t-1 (miliardi)		Ammanco di entrate (miliardi)*	PIL nominale	Coefficiente di correzione β (% del PIL nominale)
	racc.	valutazione	racc.	valutazione	racc.	valutazione	racc.	valutazione	racc.	valutazione		valutazione	
	(1)	(1')	(2)	(2')	(3)	(3')	(4)	(4')	(5)	(5')	(6)=[(1)-(2)-1*(4)/100*(5)]-[(1)-(2)-[(3)+(ε-1)*(4)/100*(5)]]	(7)	(8)=100*(6)/(7)
2015	20,4	19,1	2,5	1,8	1,8%	2,1%	0,0	0,1	1135,6	1135,7	-3,8	2186,7	- 0,2
2016	25,8	28,8	-2,9	-0,5	2,8%	2,7%	0,7	0,6	1156,0	1154,8	2,6	2244,8	0,1

*elasticità delle entrate (ε): 1.01

Sulla base delle previsioni di primavera 2015 della Commissione