



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 16.11.2015
C(2015) 8103 final

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 16.11.2015

sul documento programmatico di bilancio della FRANCIA

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 16.11.2015

sul documento programmatico di bilancio della FRANCIA

CONSIDERAZIONI GENERALI

1. Il regolamento (UE) n. 473/2013 stabilisce le disposizioni di monitoraggio rafforzato delle politiche di bilancio nella zona euro e di garanzia della coerenza dei bilanci nazionali con gli indirizzi di politica economica emanati nel contesto del patto di stabilità e crescita (PSC) e del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche.
2. A norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 473/2013 gli Stati membri sono tenuti a trasmettere ogni anno alla Commissione e all'Eurogruppo, entro il 15 ottobre, un documento programmatico di bilancio che illustri i principali aspetti della situazione di bilancio delle amministrazioni pubbliche e dei relativi sottosettori per l'anno successivo.

CONSIDERAZIONI SULLA FRANCIA

3. Sulla base del documento programmatico di bilancio per il 2016 presentato dalla Francia il 15 ottobre 2015, la Commissione ha adottato il seguente parere ai sensi dell'articolo 7 del regolamento (UE) n. 473/2013.
4. La Francia è attualmente soggetta al braccio correttivo del patto di stabilità e crescita. Il 27 aprile 2009 il Consiglio ha avviato la procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti della Francia, raccomandando di correggere il disavanzo eccessivo al più tardi entro il 2012, termine che il 2 dicembre 2009 è stato esteso al 2013, il 21 giugno 2013 al 2015 e il 10 marzo 2015 al 2017. La Francia dovrebbe conseguire un disavanzo nominale del 4,0% del PIL nel 2015, del 3,4% del PIL nel 2016 e del 2,8% del PIL nel 2017, risultati ritenuti in linea con un miglioramento del saldo strutturale dello 0,5% del PIL nel 2015, dello 0,8% nel 2016 e dello 0,9% nel 2017. Secondo le previsioni dell'inverno 2015 estese della Commissione, per conseguire questi obiettivi saranno necessarie misure supplementari pari allo 0,2% del PIL nel 2015, all'1,2% del PIL nel 2016 e all'1,3% del PIL nel 2017.
5. Stando alle proiezioni del documento programmatico di bilancio, la crescita del PIL reale sarà dell'1,0% nel 2015 (era dello 0,2% nel 2014), per poi accelerare leggermente e toccare l'1,5% nel 2016, sulla scia di un aumento dei consumi privati. È prevista un'accelerazione dell'inflazione dallo 0,1% nel 2015 all'1,0% nel 2016. Lo scenario macroeconomico su cui si fonda il documento programmatico di bilancio è simile a quello del programma di stabilità presentato ad aprile 2015, anche se gli elementi che contribuiscono alla crescita del PIL sono leggermente diversi. Le previsioni di crescita del PIL per il 2015-2016 contenute nel documento programmatico di bilancio sono in linea con le previsioni dell'autunno 2015 della Commissione. La Commissione prospetta una crescita del PIL dell'1,1% nel 2015 e dell'1,4% nel 2016 e un aumento dell'inflazione dallo 0,1% nel 2015 allo 0,9% nel

2016. La Commissione prevede un aumento del contributo delle esportazioni nette alla crescita nel 2015 e non si aspetta una ripresa degli investimenti prima del 2016. Nel complesso, il documento programmatico di bilancio è basato su ipotesi macroeconomiche plausibili.

6. Il regolamento (UE) n. 473/2013 prescrive che il progetto di bilancio sia basato su previsioni macroeconomiche elaborate o approvate da un ente indipendente. Il Consiglio superiore per le finanze pubbliche (HCPF) è stato istituito in quanto organismo di vigilanza legato alla Corte dei conti francese e la sua indipendenza è formalmente garantita dalla legge. Come previsto per legge, il Consiglio superiore per le finanze pubbliche ha pubblicato, il 30 settembre, un parere sulle previsioni macroeconomiche su cui si fonda il documento programmatico di bilancio nonché sulla strategia di bilancio che ne è alla base. Nel suo parere l'HCPF ha ritenuto che le previsioni di crescita del PIL per il 2015 e il conseguimento dell'obiettivo di disavanzo per il 2015 fossero plausibili, ferma restando la necessità di un continuo controllo rigoroso della spesa. Per quanto riguarda il 2016, l'HCPF ha ritenuto che le previsioni di crescita del PIL fossero plausibili ma non più prudenti, alla luce della maggiore incertezza legata all'ambiente esterno manifestatasi a partire dall'estate. Il Consiglio superiore per le finanze pubbliche ha inoltre evidenziato il rischio che il totale della spesa salariale del settore privato nel 2016 possa essere inferiore a quanto atteso dal governo, il che graverebbe sui contributi di previdenza sociale, e ha ritenuto ottimistiche le proiezioni relative all'inflazione per il 2016, sottolineando che un tasso di inflazione inferiore al previsto potrebbe rendere più difficile l'aggiustamento di bilancio. Infine, il Consiglio superiore per le finanze pubbliche ha ritenuto che sussistano rischi significativi quanto al conseguimento dell'obiettivo di disavanzo nominale nel 2016, dato che le previsioni di rallentamento della spesa pubblica sono particolarmente ambiziose alla luce delle tendenze registrate in passato.
7. Nel 2014 il disavanzo pubblico ha raggiunto il 3,9% del PIL, ovvero 0,1 punti percentuali sotto il livello comunicato nella primavera 2015 e 0,4 punti percentuali sotto il livello previsto al momento della raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2015. In linea con il programma di stabilità, il documento programmatico di bilancio prevede una diminuzione del disavanzo al 3,8% del PIL nel 2015 e al 3,3% del PIL nel 2016. Questa tendenza è in linea con il miglioramento (ricalcolato) del saldo strutturale di 0,2 punti percentuali del PIL nel 2015 e nel 2016.

Il calo della spesa per interessi nel periodo 2012-2015 (dello 0,5% del PIL) non è stato utilizzato per migliorare il saldo strutturale (pari all'1,6% del PIL), in quanto queste entrate straordinarie sono state in una certa misura compensate dall'impatto di un'inflazione inferiore al previsto sul disavanzo primario e sono state accompagnate da una riduzione dello sforzo primario strutturale previsto. Guardando al futuro, il miglioramento previsto del saldo strutturale nel 2016 non si basa ex ante su entrate straordinarie generate dall'andamento dei tassi di interesse.

8. Le previsioni dell'autunno 2015 della Commissione prospettano un disavanzo del 3,8% del PIL nel 2015, in linea con il documento programmatico di bilancio e il programma di stabilità. Il disavanzo previsto nel 2016 è del 3,4 del PIL e la differenza con il documento programmatico di bilancio e il programma di stabilità (0,1% del PIL) è dovuta principalmente alle differenze nelle misure discrezionali che sono state prese in considerazione nelle previsioni della Commissione. I rischi per gli

obiettivi di bilancio sono orientati verso il basso e sono connessi al previsto rallentamento della spesa pubblica. In particolare, le norme per la spesa pubblica sono più rigide rispetto al 2015, e quindi più difficili da rispettare, mentre gli investimenti delle autorità locali potrebbero rivelarsi più consistenti del previsto. In termini di saldo strutturale, le previsioni dell'autunno 2015 della Commissione prospettano un miglioramento di 0,1 punti percentuali del PIL nel 2015 e di 0,3 punti percentuali nel 2016. Le differenze riguardano principalmente le misure una tantum prese in considerazione dalla Commissione per il 2015 e il 2016.

9. Il rapporto tra debito pubblico e PIL ha raggiunto il 95,6% nel 2014. Il documento programmatico di bilancio prospetta un aumento del rapporto debito pubblico/PIL al 96,3% nel 2015 e al 96,5% nel 2016. Secondo le previsioni dell'autunno 2015 della Commissione il debito pubblico toccherà il 97,1% del PIL nel 2016. La differenza rispetto al documento programmatico di bilancio deriva da una minor crescita nominale del PIL e da un disavanzo leggermente superiore.
10. Le misure incluse nel documento programmatico di bilancio per il 2016 consistono soprattutto, sul lato delle entrate, nell'applicazione delle riduzioni di imposta e dei contributi di previdenza sociale previste nel patto di solidarietà e responsabilità e, sul versante delle spese, in tagli alla spesa per un totale di 16 miliardi di EUR (0,7% del PIL), rispetto al trend di crescita, così suddivisi: 5,1 miliardi di EUR dallo Stato centrale, 3,5 miliardi di EUR dagli enti locali e 7,4 miliardi di EUR dalla previdenza sociale. La Commissione non ha preso in considerazione misure del valore di circa 1,9 miliardi di EUR (0,1% del PIL) in quanto non sufficientemente precisate in questa fase e legate in particolare a un obiettivo di risparmio di 0,8 miliardi di EUR nell'ambito di una riforma del sistema delle indennità di disoccupazione che non è ancora stata oggetto di negoziati. Inoltre mancano informazioni specifiche riguardanti parte delle misure volte a compensare i tagli fiscali per le famiglie.
11. Stando alle previsioni dell'autunno 2015 della Commissione, nel 2015 il disavanzo nominale è stimato al 3,8% del PIL, al di sotto dell'obiettivo nominale raccomandato pari al 4,0% del PIL. Il saldo strutturale dovrebbe migliorare dello 0,1% del PIL nel 2015, restando al di sotto dello sforzo raccomandato dello 0,5%. Anche la variazione del saldo strutturale corretto, che tiene conto di entrate straordinarie e di variazioni della crescita del prodotto potenziale, dovrebbe scendere al di sotto del livello raccomandato dello 0,3% del PIL. Analogamente, si stima che lo sforzo di bilancio valutato sulla base del metodo dal basso verso l'alto si attesti al di sotto del livello raccomandato dello 0,4% del PIL nel 2015. Nel 2016 l'obiettivo nominale del 3,4% del PIL dovrebbe essere conseguito senza margini. Il saldo strutturale dovrebbe migliorare dello 0,3%, restando al di sotto dello sforzo raccomandato dello 0,8%. Per quanto riguarda la variazione del saldo strutturale corretto, il divario con lo sforzo di bilancio raccomandato dovrebbe ampliarsi allo 0,6% del PIL nel 2016. Sulla base della valutazione dal basso verso l'alto, nel 2016 lo sforzo di bilancio sarà inferiore dello 0,5% del PIL a quanto richiesto. Il divario negativo cumulativo nel periodo 2015-2016 sarebbe pari allo 0,9% del PIL sulla base dei parametri dall'alto verso il basso e dal basso verso l'alto. Rispetto alla valutazione della Commissione del luglio 2015 sul seguito dato, lo sforzo di bilancio si è ridotto di 0,2 punti percentuali del PIL nel 2015 secondo entrambi i parametri, principalmente a causa della classificazione della vendita all'asta delle licenze 4G come una misura una tantum a riduzione del disavanzo. Sulla base di entrambi i parametri, nel 2016 lo sforzo di bilancio dovrebbe aumentare di 0,3 punti percentuali del PIL rispetto alla valutazione

del luglio 2015, in quanto il governo ha ulteriormente precisato le misure supplementari annunciate nel programma di stabilità, volte a compensare il minor contributo della componente del disavanzo corretta per il ciclo, e poiché sono state prese in considerazione misure una tantum a incremento del disavanzo. Infine, secondo la consueta ipotesi delle politiche invariate, secondo le previsioni dell'autunno 2015 della Commissione il disavanzo nominale dovrebbe scendere al 3,3% del PIL nel 2017, il termine fissato per la correzione del disavanzo eccessivo.

12. Il documento programmatico di bilancio contiene misure volte a ridurre l'onere fiscale sul lavoro. Tali misure prevedono tra l'altro l'attuazione della seconda fase del patto di responsabilità e solidarietà, che consiste in riduzioni dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro per i salari compresi fra 1,6 e 3,5 volte il salario minimo, anche se con un ritardo di 3 mesi rispetto ai programmi precedenti, nonché una riduzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche per le famiglie a basso reddito. Nel periodo 2014-2016 il cuneo fiscale dovrebbe diminuire di poco meno del 2% del PIL. Per quanto riguarda la governance di bilancio, sono stati fatti progressi costanti per migliorare il quadro di bilancio delle autorità locali, in particolare con il completamento del processo legislativo relativo alla riforma territoriale e una differenziazione della norma sulla spesa indicativa (ODEDEL) per tipo di autorità locale nel documento programmatico di bilancio per il 2016. Inoltre, il primo ciclo di revisioni della spesa legate alla procedura di bilancio ha dimostrato che le revisioni possono potenzialmente generare risparmi consistenti, anche se finora sono stati limitati. Per quanto riguarda le pensioni, sono stati fatti progressi sostanziali per migliorare la sostenibilità dei regimi pensionistici complementari. Per quanto riguarda la tassazione, lo sforzo messo in atto per semplificare il sistema fiscale e migliorarne l'efficienza è stato limitato, mentre per quanto riguarda la valutazione indipendente dell'impatto delle principali misure incluse nel documento programmatico di bilancio non è stato compiuto alcun progresso.
13. La Commissione ritiene che, nel complesso, il documento programmatico di bilancio della Francia, attualmente soggetta al braccio correttivo, sia sostanzialmente conforme per quanto riguarda l'obiettivo di disavanzo nominale, anche se, in base a tutti i parametri, lo sforzo di bilancio dovrebbe risultare notevolmente inferiore al livello raccomandato. La strategia di bilancio si basa su un disavanzo inferiore alle previsioni nel 2014 e un miglioramento delle condizioni cicliche, il che mette a rischio la conformità con la raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2015. La Commissione invita quindi le autorità ad adottare nell'ambito del processo di bilancio nazionale le misure necessarie per garantire che il bilancio 2016 sia conforme al patto di stabilità e crescita.

La Commissione ritiene inoltre che la Francia abbia compiuto alcuni progressi rispetto alle raccomandazioni specifiche per paese in tema di governance di bilancio formulate dal Consiglio nel contesto del semestre europeo 2015 ed esorta le autorità a compiere ulteriori progressi. I progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese saranno soggetti a una valutazione approfondita nel quadro delle relazioni per paese 2016 e nel contesto delle raccomandazioni specifiche per paese che la Commissione adotterà in maggio.

Fatto a Bruxelles, il 16.11.2015

*Per la Commissione
Pierre MOSCOVICI
Membro della Commissione*