



Bruxelles, 5.6.2019
COM(2019) 529 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Francia

**Relazione preparata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato sul
funzionamento dell'Unione europea**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Francia

Relazione preparata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea

1. INTRODUZIONE

L'articolo 126 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE o "il trattato") stabilisce la procedura per i disavanzi eccessivi. La procedura è ulteriormente specificata dal regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi¹, che fa parte del patto di stabilità e crescita (PSC). Il regolamento (UE) n. 473/2013 contiene disposizioni specifiche per gli Stati membri della zona euro soggetti a una procedura per i disavanzi eccessivi².

A norma dell'articolo 126, paragrafo 2, del TFUE, la Commissione deve esaminare la conformità alla disciplina di bilancio sulla base dei due criteri seguenti: a) se il rapporto tra disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e prodotto interno lordo (PIL) superi il valore di riferimento del 3 % (a meno che il rapporto non sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento, oppure, in alternativa, il superamento del valore di riferimento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento); e b) se il rapporto debito/PIL superi il valore di riferimento del 60 % a meno che detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento a un ritmo adeguato³.

L'articolo 126, paragrafo 3, del TFUE prevede che, se uno Stato membro non rispetta i requisiti previsti da uno o entrambi i predetti criteri, la Commissione prepari una relazione. La relazione *"tiene conto anche dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per gli investimenti e tiene conto di tutti gli altri fattori significativi, compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine dello Stato membro"*.

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 6. La relazione tiene inoltre conto delle specifiche sull'attuazione del patto di stabilità e crescita e linee direttrici sulla presentazione e il contenuto dei programmi di stabilità e convergenza, adottate dal comitato economico e finanziario il 5 luglio 2016, consultabili sul sito: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

² Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro (GU L 140 del 27.5.2013, pag. 11).

³ I concetti di "riduzione in misura sufficiente" e "ritmo adeguato" sono rispettati ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1 bis, del regolamento (CE) n. 1467/97 se "il differenziale [del rapporto debito/PIL] rispetto a tale valore [di riferimento] è diminuito negli ultimi tre anni ad un ritmo medio di un ventesimo all'anno come parametro di riferimento". Il regolamento prevede poi che "il requisito del criterio del debito è considerato soddisfatto anche se le proiezioni di bilancio della Commissione indicano che la riduzione necessaria del differenziale si produrrà nel triennio che comprende i due anni successivi all'ultimo anno per cui sono disponibili dei dati". Il regolamento (CE) n. 1467/97 prevede inoltre che si tenga conto "dell'influenza del ciclo sul ritmo di riduzione del debito". Tali elementi sono stati tradotti in un parametro per la riduzione del debito come stabilito nel codice di condotta sul PSC e approvato dal Consiglio. Il rispetto del parametro di riferimento del debito è valutato sulla base di tre diverse configurazioni: la configurazione retrospettiva, la configurazione prospettica e il parametro per la riduzione del debito corretto per l'impatto del ciclo.

La presente relazione, che costituisce la prima fase della procedura per i disavanzi eccessivi, esamina la conformità della Francia ai criteri del disavanzo e del debito stabiliti dal trattato, tenendo debitamente conto del contesto economico e di altri fattori significativi.

Stando ai dati comunicati dalle autorità francesi il 29 marzo 2019⁴ e successivamente convalidati da Eurostat⁵, nel 2018 il disavanzo pubblico francese ha raggiunto il 2,5 % del PIL e il debito è stato pari al 98,4 % del PIL, superando quindi il valore di riferimento del 60 % del PIL previsto dal trattato. Secondo gli stessi dati il disavanzo previsto per il 2019 è pari al 3,1 % del PIL e il rapporto debito/PIL al 98,9 % del PIL. Il programma di stabilità 2019 della Francia ("il programma di stabilità"), pervenuto alla Commissione il 26 aprile 2019, ha confermato tali piani. Il programma di stabilità prevede che il disavanzo tornerà al di sotto del 3 % del PIL nel 2020, come risulta anche dalle previsioni di primavera 2019 della Commissione, pubblicate il 7 maggio 2019.

A norma dell'articolo 2, paragrafo 1 *bis*, del regolamento (CE) n. 1467/97, gli Stati membri soggetti a una procedura per i disavanzi eccessivi all'8 novembre 2011 beneficiano di un periodo di transizione di tre anni a partire dall'anno successivo alla correzione del disavanzo eccessivo, durante il quale sono tenuti a compiere progressi sufficienti verso la conformità con il parametro per la riduzione del debito. Nel caso della Francia, il periodo di transizione copre il triennio 2018-2020 (cioè i tre anni dopo la correzione del disavanzo eccessivo⁶). Le specifiche sull'attuazione del patto di stabilità e crescita e linee direttrici sulla presentazione e il contenuto dei programmi di stabilità e convergenza, del 15 maggio 2017, illustrano dettagliatamente le modalità di definizione e valutazione del requisito relativo al saldo strutturale, in particolare l'aggiustamento lineare strutturale minimo del saldo strutturale (MLSA) necessario per garantire il rispetto del parametro per la riduzione del debito entro la fine del periodo di transizione. I dati comunicati indicano che nel 2018 la Francia non ha compiuto progressi sufficienti verso la conformità con il parametro per la riduzione del debito (cfr. tabella 1), in quanto il divario che la separava dall'MLSA richiesto era di 0,5 punti percentuali del PIL. Secondo le previsioni di primavera 2019 della Commissione, la Francia non compirà progressi sufficienti verso la conformità con il parametro per la riduzione del debito nemmeno nel 2019 e nel 2020: si prevede infatti che lo sforzo strutturale si attesterà sullo 0,0 % del PIL in entrambi gli anni, a fronte di un MLSA richiesto dello 0,9 % e dell'1,8 % del PIL, rispettivamente.

I progressi insufficienti della Francia verso la conformità con il parametro per la riduzione del debito nel 2018 e il disavanzo previsto per il 2019 dimostrano *prima facie* l'esistenza di un

⁴ A norma del regolamento (CE) n. 479/2009 gli Stati membri devono comunicare alla Commissione due volte l'anno i livelli previsti ed effettivi del loro disavanzo e del loro debito pubblico. La comunicazione più recente della Francia è disponibile al seguente indirizzo: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/9720700/FR-2019-04.pdf/5cbc6cea-001d-45ea-a00d-d3df1d36ff5e>

⁵ Comunicato stampa di Eurostat n. 67/2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdfad>

⁶ Decisione (UE) 2018/924 del Consiglio, del 22 giugno 2018, che abroga la decisione 2009/414/CE, sull'esistenza di un disavanzo eccessivo in Francia (GU L 164 del 29.6.2018, pag. 44). Per tutti i documenti connessi alla procedura per i disavanzi eccessivi relativa alla Francia si rinvia al seguente sito: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/closed-excessive-deficit-procedures/france_en.

disavanzo eccessivo ai sensi del patto di stabilità e crescita, prima, tuttavia, che vengano considerati tutti i fattori illustrati di seguito.

La Commissione ha pertanto elaborato la presente relazione per valutare compiutamente i progressi insufficienti verso la conformità con il parametro per la riduzione del debito e la prevista violazione del valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito nel trattato, e per stabilire se, una volta presi in considerazione tutti i fattori significativi, si giustifichi l'avvio di una procedura per i disavanzi eccessivi. La sezione 2 della relazione esamina il criterio del disavanzo, la sezione 3 esamina il criterio del debito, mentre la sezione 4 analizza gli investimenti pubblici e altri fattori significativi tra cui la conformità con il richiesto percorso di avvicinamento all'obiettivo a medio termine (OMT). La relazione tiene conto delle previsioni di primavera 2019 della Commissione.

Tabella 1 - Disavanzo e debito pubblico (% del PIL)

		2015	2016	2017	2018	2019		2020	
						COM	PS	COM	PS
Criterio del disavanzo	Saldo delle amministrazioni pubbliche	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,0
Criterio del debito	Debito lordo delle amministrazioni pubbliche	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
	Variazione del saldo strutturale	0,2	0,0	0,1	0,2	0,0	0,2	0,0	0,1
	MLSA richiesto	n.p.	n.p.	n.p.	0,7	0,9	0,8	1,8	1,4

Fonte: programma di stabilità 2019 (PS) e previsioni di primavera 2019 della Commissione (COM)

2. CRITERIO DEL DISAVANZO

Nel 2018 la Francia ha registrato un disavanzo nominale del 2,5 % del PIL. Secondo le previsioni di primavera 2019 della Commissione e i piani del programma di stabilità, il disavanzo pubblico nominale francese raggiungerà il 3,1 % del PIL nel 2019, superando così il valore di riferimento del 3 % del PIL previsto dal trattato, ma restando comunque vicino a tale soglia.

Al tempo stesso, il superamento del valore di riferimento del trattato non è eccezionale ai fini del trattato stesso e del PSC, poiché non è determinato da un evento inconsueto né da una grave recessione economica. Le previsioni di primavera della Commissione prospettano una crescita del PIL reale pari all'1,3 % nel 2019 (0,3 punti percentuali in meno rispetto all'anno precedente) e all'1,5 % nel 2020 (non corretta per gli effetti di calendario); la traiettoria del divario tra prodotto effettivo e potenziale, dal canto suo, sarà sempre più positiva.

Il superamento del valore di riferimento del 3 % del PIL è temporaneo ai fini del trattato e del patto di stabilità e crescita. Segnatamente, tanto il programma di stabilità quanto le previsioni di primavera 2019 della Commissione indicano che il disavanzo tornerà al di sotto del valore di riferimento nel 2020: il primo prevede per il 2020 un disavanzo del 2,0 % del PIL, mentre stando alle seconde la percentuale si attesterà sul 2,2 % del PIL. La differenza tra i due dati è dovuta principalmente alla consueta ipotesi di politiche invariate che sottende le previsioni della Commissione. Nello specifico, quelle per il 2020 non tengono conto dei risparmi derivanti dalla sotto-indicizzazione delle pensioni, poiché la misura è stata abolita dal consiglio costituzionale francese alla fine del 2018. Per quanto riguarda gli ultimi anni del programma di stabilità, il disavanzo previsto è dell'1,6 % nel 2021 e dell'1,2 % nel 2022.

In sintesi, il disavanzo previsto per il 2019 resta prossimo ma superiore al valore di riferimento del 3 % del PIL previsto dal trattato. Detto superamento non è ritenuto eccezionale, seppure temporaneo ai fini del trattato e del patto di stabilità e crescita. Pertanto, risulta a prima vista dall'analisi che il criterio del disavanzo ai sensi del trattato e del regolamento (CE) n. 1467/97 non è stato rispettato, stando sia al programma di stabilità che alle previsioni di primavera 2019 della Commissione, prima, tuttavia, di prendere in debita considerazione tutti i fattori significativi illustrati di seguito.

3. CRITERIO DEL DEBITO

Nel 2018 il rapporto debito pubblico/PIL si è assestato al 98,4 %. L'aumento del debito riconducibile al disavanzo primario nominale e alla spesa per interessi è stato compensato in larga misura dalla crescita del PIL reale e dall'aumento del deflatore del PIL, in entrambi i casi in virtù dell'effetto del denominatore, nonché dall'aggiustamento stock/flussi, che ha un effetto marginale di riduzione del debito.

Secondo le previsioni di primavera 2019 della Commissione, il rapporto debito pubblico/PIL aumenterà fino al 99,0 % nel 2019 per effetto del deterioramento del saldo primario. Tuttavia, l'aumento della crescita del PIL nominale rafforzerà presumibilmente l'impatto dell'effetto "valanga" sulla riduzione del debito, mentre le previsioni indicano che i pagamenti d'interessi toccheranno il livello minimo e gli aggiustamenti stock/flussi saranno solo leggermente positivi.

Le previsioni di primavera 2019 della Commissione indicano per il 2020 un lieve calo del rapporto debito pubblico/PIL, che, sempre in virtù dell'effetto "valanga", dovrebbe scendere al 98,9 % del PIL. La pressione al rialzo esercitata del saldo primario, seppur inferiore agli anni precedenti, e dagli aggiustamenti stock/flussi compenserà quasi completamente tale flessione.

Le proiezioni relative al debito esposte nel programma di stabilità sono ampiamente in linea con quelle della Commissione. In base ad esse il rapporto debito/PIL salirà al 98,9 % del PIL alla fine del 2019, per poi tornare al 98,7 % del PIL nel 2020. La differenza rispetto alle proiezioni della Commissione a politiche invariate, nonostante le ipotesi sostanzialmente analoghe di crescita del PIL nominale, è dovuta principalmente al minor disavanzo nominale previsto per il 2020 dal programma di stabilità.

In seguito all'abrogazione della procedura per i disavanzi eccessivi nel giugno 2018, la Francia sta beneficiando di un periodo transitorio di tre anni, durante il quale dovrebbe compiere progressi sufficienti verso la conformità con il parametro per la riduzione del debito. Il periodo transitorio è iniziato nel 2018 e terminerà nel 2020. In quest'arco di tempo, per garantire progressi effettivi e costanti verso la conformità, gli Stati membri dovrebbero rispettare contemporaneamente le due condizioni seguenti:

- a. in primo luogo, l'aggiustamento strutturale annuale non dovrebbe deviare di oltre $\frac{1}{4}$ % del PIL dall'MLSA in modo da garantire il rispetto del parametro per la riduzione del debito entro la fine del periodo transitorio;
- b. in secondo luogo, durante tutto il periodo di transizione l'aggiustamento strutturale annuo rimanente non dovrebbe mai superare $\frac{3}{4}$ % del PIL (a meno che la prima condizione implichi uno sforzo annuale superiore a $\frac{3}{4}$ % del PIL).

I dati comunicati indicano che la Francia non ha compiuto progressi sufficienti verso il rispetto del parametro per la riduzione del debito nel 2018 (cfr. tabella 1), anno in cui il divario che la separava dall'MLSA è risultato pari allo 0,5 % del PIL, e che neppure li compirà nel 2019 e nel 2020. La variazione del saldo strutturale prevista dalla Commissione per il 2019 è minima e non si verificherà quindi il miglioramento dello 0,9 % del PIL richiesto nell'ambito dell'MLSA. Il saldo strutturale si preannuncia sostanzialmente stabile anche nel 2020, il che implica una notevole deviazione dal miglioramento dell'1,8 % del PIL richiesto nell'ambito dell'MLSA. Le deviazioni previste superano ¼ % del PIL in tutti gli anni interessati e, durante il periodo di transizione, l'aggiustamento strutturale annuo rimanente è sempre superiore a ¾ % del PIL. Ne consegue che secondo le proiezioni la Francia non rispetterebbe il margine di manovra consentito dalla norma.

Inoltre, stando allo scenario presentato nel programma di stabilità, a partire dal 2019 non sarebbero garantiti progressi sufficienti verso la conformità con il parametro di riferimento per la riduzione del debito, dal momento che gli sforzi strutturali ricalcolati saranno inferiori a quanto richiesto nell'ambito dell'MLSA dello 0,6 % del PIL nel 2019 e dell'1,3 % del PIL nel 2020. Lo sforzo strutturale più modesto stimato dalla Commissione per il 2019 si deve principalmente alla diversa classificazione della natura di due misure (una tantum o meno), il cui impatto totale è pari a circa 0,1 % del PIL: nelle previsioni di primavera 2019 la Commissione considera infatti una tantum l'aumento del quinto pagamento rateale dell'imposta sul reddito delle società, ma non la modifica riguardante la registrazione delle vendite di licenze di trasmissione su onde hertziane.

Tabella 2 – Dinamica del debito

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	PS	COM	PS
Rapporto debito pubblico lordo/PIL	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Variazione del rapporto debito/PIL ^b (1 = 2+3+4)	0,7	2,4	0,5	0,0	0,6	0,5	-0,1	-0,2
<i>Contributi:</i>								
• saldo primario (2)	1,6	1,7	1,0	0,8	1,5	1,5	0,5	0,5
• effetto "valanga" (3)	-0,1	0,3	-0,9	-0,7	-0,9	-0,9	-1,0	-1,1
<i>di cui</i>								
<i>spesa per interessi</i>	2,0	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,6	1,5
<i>crescita del PIL reale</i>	-1,0	-1,1	-2,1	-1,5	-1,3	-1,3	-1,4	-1,4
<i>inflazione (deflatore del PIL)</i>	-1,1	-0,4	-0,5	-0,9	-1,3	-1,1	-1,2	-1,1
• aggiustamento stock/flussi (4)	-0,8	0,4	0,3	-0,1	0,1	-0,1	0,4	0,4
Note:								
^a In percentuale del PIL.								
^b La variazione nel rapporto debito pubblico lordo/PIL può essere scomposta come segue:								
$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$								
dove <i>t</i> indica il tempo; <i>D</i> , <i>PD</i> , <i>Y</i> e <i>SF</i> indicano rispettivamente lo stock del debito pubblico, il disavanzo primario, il PIL nominale e l'aggiustamento stock/flussi e <i>i</i> e <i>y</i> rappresentano il costo medio del debito e la crescita del PIL nominale. Il termine nelle parentesi rappresenta l'effetto "valanga", che misura l'effetto combinato della spesa per interessi e della crescita economica sul rapporto debito/PIL.								
Fonte: programma di stabilità 2019 (PS) e previsioni di primavera 2019 della Commissione (COM)								

Analogamente, lo sforzo fiscale previsto per il 2020 dalla Commissione è inferiore di 0,1 punti percentuali per via della consueta ipotesi di politiche invariate alla base delle sue proiezioni. Nelle previsioni di primavera 2019, segnatamente, la Commissione non contempla i 3,4 miliardi di EUR di risparmi derivanti dalla sotto-indicizzazione delle

pensioni, in quanto la misura è stata abolita dal consiglio costituzionale francese alla fine del 2018. Tali risparmi, sebbene il governo abbia annunciato che saranno realizzati, sono basati su provvedimenti che in questa fase non sono ancora sufficientemente dettagliati.

Pertanto, dall'analisi risulta a prima vista che il criterio del debito ai sensi del trattato e del regolamento (CE) n. 1467/97 non è rispettato, stando ai dati di consuntivo per il 2018, alle previsioni di primavera 2019 della Commissione e al programma di stabilità, prima, tuttavia, di prendere in debita considerazione tutti i fattori significativi illustrati di seguito.

4. FATTORI SIGNIFICATIVI

A norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del TFUE, la relazione della Commissione "*tiene conto anche dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per gli investimenti e tiene conto di tutti gli altri fattori significativi, compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine dello Stato membro*". Questi fattori sono ulteriormente specificati all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, a norma del quale vanno tenuti nella debita considerazione anche "*tutti gli altri fattori che, secondo lo Stato membro interessato, sono significativi per valutare complessivamente l'osservanza dei criteri relativi al disavanzo e al debito e che tale Stato membro ha sottoposto al Consiglio e alla Commissione*".

Nel valutare l'osservanza del criterio del disavanzo, se il rapporto tra il debito pubblico e il PIL supera il valore di riferimento, i fattori significativi vengono presi in considerazione nel percorso che porta alla decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo in caso sia pienamente soddisfatta la duplice condizione del principio informatore, secondo cui, prima di tenere conto di tali fattori significativi, il disavanzo pubblico resta vicino al valore di riferimento e il superamento di tale valore è temporaneo.

In caso di palese violazione del criterio del debito, l'analisi dei fattori significativi è particolarmente giustificata, perché la dinamica del debito è influenzata da fattori che sfuggono al controllo del governo in misura maggiore rispetto al disavanzo. Questo è riconosciuto dall'articolo 2, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1467/97, a norma del quale nel valutare la conformità con il criterio del debito occorre tener conto di tutti i fattori significativi, a prescindere dalla gravità della violazione. A tale riguardo, nel valutare la conformità con il criterio del debito occorre tener conto (come in passato) almeno dei tre aspetti principali seguenti, visto il loro impatto sulla dinamica e sulla sostenibilità del debito:

1. aderenza all'obiettivo a medio termine o al percorso di avvicinamento a tale obiettivo che, in circostanze macroeconomiche normali, dovrebbe garantire la sostenibilità o rapidi progressi verso di essa. Poiché, per definizione, l'obiettivo a medio termine specifico per paese tiene conto del livello del debito e delle passività implicite, la conformità con l'obiettivo a medio termine o con il percorso di avvicinamento ad esso dovrebbe garantire, perlomeno a medio termine, la convergenza dei rapporti debito/PIL verso livelli prudenti;
2. riforme strutturali, già attuate o descritte dettagliatamente in un piano specifico di riforme strutturali, che secondo le previsioni aumenteranno la sostenibilità a medio termine grazie ai loro effetti sulla crescita, contribuendo a portare il rapporto debito/PIL su un percorso soddisfacente di decrescita. Nel complesso si prevede che, in circostanze economiche normali, l'aderenza all'obiettivo a medio termine (o al percorso di avvicinamento ad esso), associata all'attuazione delle riforme strutturali

(nell'ambito del semestre europeo), porti la dinamica del debito su un percorso sostenibile, attraverso l'effetto combinato sul livello del debito stesso (mediante il raggiungimento di una posizione di bilancio solida all'obiettivo a medio termine) e sulla crescita economica (per mezzo delle riforme);

3. condizioni macroeconomiche sfavorevoli, in particolare la bassa inflazione, che possono ostacolare la riduzione del rapporto debito/PIL e rendere particolarmente difficile l'osservanza delle disposizioni del patto di stabilità e crescita. Un contesto di bassa inflazione impone agli Stati membri sforzi più impegnativi per conformarsi al parametro per la riduzione del debito. In queste condizioni, l'aderenza all'obiettivo a medio termine o al percorso di avvicinamento a tale obiettivo è un fattore significativo importante di cui occorre tener conto nel valutare la conformità con il criterio del debito.

Basandosi su tali disposizioni, le sottosezioni seguenti esaminano: 1) la posizione di bilancio a medio termine, compresa la valutazione della conformità con il necessario aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine e degli investimenti pubblici; 2) l'evoluzione a medio termine del debito pubblico, nonché la sua dinamica e sostenibilità; 3) la posizione economica a medio termine; 4) altri fattori considerati significativi dalla Commissione; 5) altri fattori adottati dallo Stato membro.

4.1. Posizione di bilancio a medio termine

Sulla base della valutazione ex post, nel 2018 la Francia è stata sostanzialmente in linea con il necessario percorso di avvicinamento all'obiettivo a medio termine. Per quanto riguarda il 2019 e il 2020, dato che esiste un rischio di deviazione significativa dal necessario percorso di avvicinamento all'obiettivo a medio termine, si prevede che per la Francia l'aggiustamento fiscale non sia sufficiente a soddisfare i requisiti del braccio preventivo.

Saldo nominale, saldo strutturale e aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine

Saldo nominale

Il disavanzo nominale della Francia è sceso dal 2,8 % del PIL nel 2017 al 2,5 % nel 2018. Il rapporto entrate/PIL è sceso di 0,1 punti percentuali di PIL, mentre il rapporto spesa/PIL è calato di 0,4 punti percentuali di PIL. Sulla base delle previsioni di primavera 2019 della Commissione e dei piani contenuti nel programma di stabilità, nel 2019 il disavanzo della Francia salirà al 3,1 % del PIL. Per il 2020, secondo le previsioni di primavera della Commissione il disavanzo scenderà al 2,2 % del PIL.

Il previsto aumento del disavanzo nominale nel 2019 rispetto al 2018 è imputabile all'incidenza statistica, pari a circa lo 0,9 % del PIL, della trasformazione del credito d'imposta per la competitività e l'occupazione (CICE) in una riduzione immediata e permanente dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro (cfr. sezione 4.4). Tale incidenza è considerata una tantum e pertanto non ha di per sé un impatto negativo sulle previsioni relative all'orientamento della politica di bilancio. In assenza di tale effetto, il disavanzo nominale previsto si attesterebbe al 2,2 % del PIL.

Obiettivo a medio termine e saldo strutturale

Nel suo programma di stabilità la Francia ha confermato il suo obiettivo a medio termine pari a -0,4 % del PIL. In condizioni economiche considerate normali l'obiettivo a medio termine appare sufficientemente rigoroso per garantire il rispetto della regola del debito nel medio e lungo periodo. Stando al programma di stabilità, la Francia non prevede di conseguire l'obiettivo a medio termine entro il 2022. Sulla base delle informazioni contenute nel programma di stabilità, lo sforzo strutturale ricalcolato pianificato dalla Francia ammonta allo 0,2 %, 0,1 %, 0,2 % e 0,3 % del PIL rispettivamente nel 2019, 2020, 2021 e 2022. Secondo le previsioni di primavera 2019 della Commissione, il saldo strutturale registrerà una variazione minima nel 2019 e nel 2020.

Conformità con l'aggiustamento raccomandato verso l'obiettivo di bilancio a medio termine

Nel 2017 alla Francia è stato raccomandato di assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superasse l'1,2 % nel 2018, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6 % del PIL. Sulla base dei dati di consuntivo e delle previsioni della Commissione, l'aumento della spesa pubblica primaria, al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate e delle misure una tantum, ha superato il parametro di riferimento per la spesa, il che comporta una deviazione dello 0,3 % del PIL nella posizione fiscale sottostante e indica pertanto una certa deviazione rispetto al percorso raccomandato di avvicinamento all'obiettivo a medio termine nel 2018. A sua volta, il saldo strutturale è migliorato di 0,2 punti percentuali di PIL nel 2018, dato che indica anch'esso una certa deviazione pari allo 0,4 % del PIL rispetto all'aggiustamento strutturale raccomandato dello 0,6 % del PIL verso l'obiettivo a medio termine. Ciò rende necessaria una valutazione globale.

La valutazione globale non evidenzia alcuna discrepanza significativa tra le due metriche. Le entrate straordinarie osservate (pari a 0,1 punti percentuali di PIL) e la crescita potenziale superiore alla media utilizzata nel calcolo (anch'essa pari allo 0,1 % del PIL) hanno favorito l'aggiustamento fiscale misurato in termini di variazione del saldo strutturale. Tuttavia, la variazione del saldo strutturale è stata penalizzata dalla ripresa degli investimenti pubblici (0,1 % del PIL) legata al ciclo elettorale locale. Di conseguenza, la valutazione globale indica una certa deviazione dal percorso raccomandato di avvicinamento all'obiettivo a medio termine nel 2018.

Nel 2018 alla Francia è stato raccomandato di assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superi l'1,4 % nel 2019, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6 % del PIL. Secondo le previsioni di primavera 2019 della Commissione, nel 2019 l'aumento della spesa pubblica primaria nominale, al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate e delle misure una tantum, supererà dello 0,8 % del PIL il parametro di riferimento per la spesa applicabile (fissato all'1,4 %), il che indica il rischio di una deviazione significativa dal percorso raccomandato di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine. La variazione del saldo strutturale è stimata allo 0,0 % del PIL, inferiore nella misura dello 0,6 % del PIL rispetto all'aggiustamento necessario, dato che indica anch'esso un rischio di deviazione significativa. Ciò rende necessaria una valutazione globale.

Dalla valutazione globale emerge che lo sforzo fiscale misurato in termini di variazione del saldo strutturale è favorito principalmente dalle entrate straordinarie previste, pari allo 0,2 % del PIL, dalla diminuzione dei pagamenti di interessi prevista e dalla crescita potenziale stimata, superiore alla media a medio termine. Questi fattori sono compensati solo in parte

dalla prevista accelerazione degli investimenti pubblici nel 2019, collegata al ciclo elettorale. Si ritiene pertanto che l'aumento della spesa pubblica primaria nominale, al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate e delle misure una tantum, fornisca un quadro più preciso dello sforzo fiscale sottostante.

Di conseguenza, la valutazione globale indica il rischio di una deviazione significativa dal percorso raccomandato di avvicinamento all'obiettivo a medio termine nel 2019. Se si considera il periodo 2018-2019, la deviazione media rispetto al pilastro del parametro di riferimento per la spesa è pari allo 0,6 % del PIL, mentre lo scostamento medio che emerge nella variazione accumulata del saldo strutturale ammonterebbe allo 0,5 % del PIL, il che conferma il rischio di una deviazione significativa nel 2019.

Secondo le previsioni di primavera 2019 della Commissione, per il 2020 l'aumento della spesa pubblica primaria nominale, al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate e delle misure una tantum, supererà il parametro di riferimento per la spesa applicabile (fissato all'1,2 %), il che comporterebbe una deviazione dello 0,7 % del PIL nella posizione fiscale sottostante, indicando pertanto il rischio di una deviazione significativa dal percorso raccomandato di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine. La variazione del saldo strutturale è stimata allo 0,0 % del PIL, inferiore nella misura dello 0,6 % del PIL rispetto all'aggiustamento necessario, dato che indica anch'esso un rischio di deviazione significativa. La valutazione globale non evidenzia differenze di rilievo tra le due metriche. Se si considera il periodo 2019-2020, la deviazione media rispetto al pilastro del parametro di riferimento per la spesa è pari allo 0,7 % del PIL, mentre lo scostamento medio che emerge nella variazione accumulata del saldo strutturale ammonterebbe allo 0,6 % del PIL, dato che indica anch'esso il rischio di una deviazione significativa, nel 2020, dal percorso raccomandato di avvicinamento all'obiettivo a medio termine.

Investimenti pubblici

Secondo le previsioni di primavera 2019 della Commissione, gli investimenti pubblici aumenteranno, passando dal 3,4 % del PIL nel 2018 al 3,5 % nel 2019, a causa di un'accelerazione degli investimenti delle amministrazioni locali in vista delle elezioni comunali del 2020. Nel 2020, tuttavia, si prevede che gli investimenti pubblici scenderanno al 3,4 % del PIL, ancora a causa della decelerazione dei progetti di investimento a livello locale nell'anno in cui si svolgono le elezioni comunali. Nel 2017 e nel 2018 la percentuale di investimenti pubblici era inferiore al disavanzo pubblico e si prevede che resterà tale fino al 2020.

Nel secondo semestre del 2017 il governo francese ha lanciato un ambizioso piano di investimenti (*Grand Plan d'Investissement 2018-2022*), il cui obiettivo principale era quello di promuovere un riorientamento della struttura dell'economia francese garantendo la transizione ecologica, rafforzando le competenze individuali e sociali mediante la promozione dell'istruzione e favorendo la competitività attraverso l'innovazione e la promozione della digitalizzazione. Il piano di investimenti mirava a mobilitare ulteriore spesa pubblica per investimenti per un valore di 30 miliardi di EUR ripartiti su un periodo di cinque anni (1,3 % del PIL). Tuttavia, il suo impatto finale complessivo dipenderà dall'effetto moltiplicatore dei fondi pubblici sulle risorse del settore privato e dalla sua capacità di stimolare concretamente la produttività totale dei fattori.

4.2. Posizione del debito pubblico a medio termine

Dinamica del debito

Il debito pubblico è aumentato costantemente tra il 2013 e il 2017, passando dal 93,4 % al 98,4 % del PIL, a causa degli elevati disavanzi della pubblica amministrazione accumulati nel corso dello stesso periodo e della debole crescita del PIL nominale nella maggior parte di questi anni. Nel 2018 il rapporto debito pubblico/PIL si è stabilizzato al 98,4 %. L'effetto di incremento del debito imputabile al disavanzo primario nominale e alla spesa per interessi è stato compensato dalla crescita del PIL reale, dall'aumento dei prezzi (effetto dell'inflazione), in entrambi i casi per l'effetto del denominatore, e dall'impatto marginale a riduzione del debito degli aggiustamenti stock/flussi.

Secondo le previsioni di primavera 2019 della Commissione, si prevede che il rapporto debito pubblico/PIL raggiunga un picco al 99,0 % del PIL nel 2019 per poi cominciare a scendere nel 2020. Ci si attende che il disavanzo primario aumenti temporaneamente fino all'1,5 % nel 2019, a causa della citata incidenza della trasformazione del CICE in un taglio immediato dei contributi sociali. Una volta svanito tale effetto, si prevede che il disavanzo primario si riduca allo 0,5 % del PIL nel 2020.

L'effetto valanga ha contribuito a compensare l'impatto del disavanzo primario nel 2017 e nel 2018, principalmente a causa dell'accelerazione della crescita del PIL nominale (nelle componenti sia reali che di prezzo). Mentre la crescita reale ha perso parte dello slancio nel 2018, l'inflazione ha registrato un'accelerazione, per cui l'effetto congiunto di riduzione del debito è diminuito solo di 0,2 punti percentuali. A loro volta, i pagamenti di interessi sono diminuiti di 0,1 punti percentuali di PIL nel 2017, raggiungendo l'1,7 %, e sono rimasti al medesimo livello nel 2018. Per il 2019 e il 2020, nonostante il previsto rallentamento del PIL in termini reali, si prevede un rafforzamento del contributo della crescita nominale alla riduzione del debito, dovuto al previsto aumento dell'inflazione, mentre ci si attende che l'onere per interessi sul debito pubblico diminuisca di altri 0,1 punti percentuali di PIL.

Si prevede che gli aggiustamenti stock/flussi siano leggermente positivi nel 2019, mentre ci si attende che nel 2020 contribuiscano ad aumentare il rapporto debito pubblico/PIL di 0,4 punti percentuali. Il loro contributo ad incremento del debito è principalmente imputabile all'impatto netto del premio sull'emissione di debito ("*prime et décote à l'émission net de l'étalement des primes passées*") e agli effetti di bilancio residui in termini di cassa della trasformazione del CICE dopo il 2019.

Le proiezioni del debito nel programma di stabilità 2019 sono in ampia misura in linea con le previsioni della Commissione.

Spesa per interessi

In linea con la tendenza generale della zona euro, i tassi di interesse sugli strumenti di debito della Francia sono ai minimi storici. Il rendimento dei titoli di Stato a dieci anni è stato in media dello 0,55 % nel primo trimestre del 2019. Il differenziale tra le obbligazioni francesi e tedesche è sostanzialmente stabile dal 2014, attorno a 40 punti base, più precisamente una media di 38, 49, 39 e 48 punti base rispettivamente nel 2016, 2017, 2018 e nel primo trimestre del 2019, a fronte di un massimo di 154 punti base alla fine di novembre 2011. Il tasso di interesse implicito ha seguito una traiettoria di sostanziale discesa costante dal 2008, passando dal 4,6 % all'1,8 % nel 2018. Secondo le previsioni di primavera 2019 della Commissione, il tasso di interesse implicito sul debito pubblico scenderà ulteriormente all'1,7 % nel 2019 e nel 2020.

Sostenibilità del debito

Le autorità francesi sfruttano condizioni di mercato favorevoli per rifinanziare il debito in essere a tassi molto inferiori per scadenze più lunghe. La durata media del debito in essere totale è aumentata a quasi 7,9 anni nel 2018 rispetto ai 7,8 anni nel 2017. Nello specifico, per il debito a medio e lungo termine la durata media è superiore a 8 anni.

Inoltre, la durata media e la diversificazione della base degli investitori riducono i rischi a breve termine connessi all'elevato debito pubblico. Poiché il debito francese è denominato in euro, il rischio di cambio è nullo. Inoltre, il debito francese rimane un investimento apprezzato per ottemperare ai requisiti patrimoniali e di liquidità e a fini di diversificazione, anche se la quota di detentori di titoli di debito pubblico negoziabili non residenti, ripartiti in modo sostanzialmente uniforme tra la zona euro e altri paesi, ha continuato a diminuire nel tempo, fino a raggiungere il 54 % circa nel 2018.

Gli indicatori di sostenibilità sono stati aggiornati con le previsioni di primavera 2019 della Commissione. Sulla base dell'indicatore S0, a breve termine non sono previste significative sfide di sostenibilità, nonostante l'elevato rapporto debito pubblico/PIL. Mentre il sottoindice di bilancio di S0 indica alcune vulnerabilità a breve termine, dovute in particolare al disavanzo corretto per il ciclo e all'elevato debito pubblico netto, il sottoindice finanziario e di competitività indica un rischio basso. Il basso rischio a breve termine è confermato dal rating "AA stable" attribuito al debito pubblico francese dalle tre principali agenzie di rating.

La Francia corre tuttavia un elevato rischio per la sostenibilità del debito pubblico a medio termine. L'indicatore S1 è utilizzato per valutare le sfide in materia di sostenibilità a medio termine. Secondo tale indicatore, per ridurre il rapporto debito/PIL al 60 % del PIL entro il 2033, sarebbe necessario un ulteriore graduale miglioramento cumulativo del saldo primario strutturale della Francia di 5,0 punti percentuali di PIL in cinque anni (a partire dal 2021). Questo valore è legato principalmente al livello elevato del debito pubblico, che contribuisce per 3,0 punti percentuali di PIL. La posizione di bilancio iniziale sfavorevole (ossia lo scostamento dal saldo primario corrispondente alla stabilizzazione del debito) contribuirebbe per 1,6 punti percentuali di PIL e i restanti 0,4 punti percentuali sarebbero imputabili al previsto aumento della spesa pubblica connessa all'invecchiamento della popolazione.

Le proiezioni del debito pubblico sono particolarmente sensibili all'evoluzione del tasso di interesse e della crescita. Tassi di interesse più elevati o la previsione di una crescita annuale del PIL inferiore comporterebbero rapporti debito/PIL più elevati di circa 6 punti percentuali di PIL dopo 10 anni.

L'indicatore del rischio per la sostenibilità delle finanze pubbliche a lungo termine S2 è pari allo 0,4 % del PIL. Nel lungo periodo, pertanto, sembra che la Francia corra rischi ridotti per la sostenibilità delle finanze pubbliche, principalmente legati alla posizione di bilancio iniziale, il cui contributo pari a 1,9 punti percentuali di PIL è in ampia misura compensato dal previsto calo della spesa connessa all'invecchiamento della popolazione, soprattutto per quanto riguarda le pensioni. Tuttavia, dati gli elevati rischi a medio termine, i rischi complessivi per la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche della Francia sono considerati di livello medio.

Come previsto dal patto di stabilità e crescita, progressi sufficienti verso l'obiettivo a medio termine della Francia metterebbero il debito su una solida traiettoria discendente, portandolo al 79 % del PIL entro il 2029. Tuttavia, tenuto conto del fatto che il disavanzo strutturale è

stimato al 2,5 % del PIL nel 2020 a politiche invariate, lo sforzo fiscale necessario per conseguire l'OMT è consistente.

4.3. Posizione economica a medio termine

Dal 2016 la crescita del PIL reale in Francia è stata superiore al potenziale. Tra il 2012 e il 2016 il rallentamento dell'attività economica e un periodo prolungato di bassa inflazione hanno reso più difficile la riduzione del debito. La crescita nominale è aumentata a partire dal 2017 e si prevede che resterà solida fino al 2020. Pertanto, non si può affermare che le condizioni macroeconomiche costituiscano un fattore attenuante per spiegare la mancanza di progressi sufficienti da parte della Francia verso la conformità al parametro per la riduzione del debito nel 2018.

La Francia ha compiuto alcuni progressi nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese 2018⁷. In particolare, ha intrapreso importanti riforme strutturali per riformare il sistema di formazione professionale e ha compiuto alcuni progressi per quanto concerne la moderazione della progressione del salario minimo, la semplificazione del sistema tributario e la riduzione della burocrazia, in modo da sostenere la competitività.

Condizioni congiunturali, crescita potenziale e inflazione

L'economia francese si è dimostrata piuttosto resiliente dopo la recessione economica mondiale del 2009. L'attività economica è diminuita del 2,9 % nel 2009, per poi risalire nel 2010 e nel 2011. Nel 2012 ha quindi subito un forte rallentamento a cui ha fatto seguito una graduale ripresa, con una crescita del PIL prossima alla media annua dell'1 %. La crescita del PIL è aumentata significativamente nel 2017, raggiungendo il 2,2 %, ma ha subito un rallentamento nel 2018 e diminuirà ulteriormente nel 2019 e nel 2020, pur rimanendo al di sopra del potenziale.

La crescita potenziale è diminuita dopo la crisi finanziaria del 2008, come osservato nella maggior parte delle principali economie della zona euro. Il tasso di crescita del PIL potenziale è sceso dall'1,8 % in media dal 2000 al 2008 a solo l'1,0 % tra il 2009 e il 2018. Secondo le previsioni riacquisterà slancio gradualmente, raggiungendo l'1,3 % nel 2020. Nel caso della Francia, il rallentamento della crescita potenziale del PIL riflette principalmente il persistere di un calo tendenziale a lungo termine degli incrementi della produttività totale dei fattori, che è stato recentemente compensato solo in parte. Anche l'accumulo di capitale lievemente inferiore ha pesato sulla crescita potenziale, nonostante il tasso d'investimento lordo delle società non finanziarie sia stato relativamente resiliente durante la crisi.

Secondo le stime della Commissione basate sulle previsioni di primavera 2019, il divario tra prodotto effettivo e potenziale è stato chiuso nel 2017 divenendo poi positivo successivamente, con una crescita del PIL che permane al di sopra del potenziale. Secondo tali proiezioni il divario tra prodotto effettivo e potenziale raggiungerà lo 0,7 % nel 2020.

Dopo un periodo prolungato di bassa crescita dei prezzi interni durato fino al 2016, l'inflazione in Francia è salita dall'1,2 % nel 2017 al 2,1 % nel 2018. Nel 2018 le pressioni sui prezzi sono state trainate principalmente dai prezzi del petrolio e dall'aumento delle imposte sul tabacco e sull'energia. Pertanto, il deflatore del PIL è rimasto significativamente al di sotto dell'inflazione calcolata sulla base dell'IPCA nel 2018, attestandosi allo 0,9 %, e in base

⁷ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910\(09\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910(09)&from=IT)

alle previsioni raggiungerà l'1,3 % sia nel 2019 che nel 2020, avvicinandosi all'inflazione IPCA. Si prevede pertanto un aumento del PIL nominale dal 2,5 % nel 2018 al 2,7 % nel 2019 e al 2,9 % nel 2020.

Tabella 3: Andamento macroeconomico e di bilancio^a

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	PS	COM	PS
PIL reale (variazione %) ^b	1,1	1,2	2,2	1,6	1,3	1,4	1,5	1,4
Deflatore del PIL (variazione %)	1,1	0,2	0,7	0,9	1,3	1,2	1,3	1,2
PIL potenziale (variazione %)	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,4	1,3	1,4
Divario tra prodotto effettivo e potenziale (% del PIL potenziale)	-1,2	-1,0	0,0	0,4	0,5	0,4	0,7	0,5
Debito pubblico lordo	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Saldo delle amministrazioni pubbliche	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,0
Saldo primario	-1,6	-1,7	-1,0	-0,8	-1,5	-1,5	-0,5	-0,5
Misure temporanee e una tantum	0,0	-0,1	0,0	-0,2	-0,9	-1,0	-0,1	-0,1
Formazione lorda di capitale fisso delle amministrazioni pubbliche	3,4	3,4	3,3	3,4	3,5	3,5	3,4	3,4
Saldo corretto per il ciclo	-2,9	-2,9	-2,8	-2,8	-3,4	-3,3	-2,6	-2,3
Saldo primario corretto per il ciclo	-0,9	-1,0	-1,0	-1,1	-1,8	-0,8	-1,0	-0,7
Saldo strutturale ^c	-2,8	-2,8	-2,7	-2,6	-2,6	-2,3	-2,5	-2,2
Saldo primario strutturale	-0,8	-1,0	-1,0	-0,9	-0,9	-0,8	-0,9	-0,7

Note:

^a In percentuale del PIL, salvo altrimenti specificato.

^b Corretto per gli effetti di calendario solo nel PS.

^c Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle misure temporanee e una tantum.

Fonte: programma di stabilità 2019 (PS) e previsioni di primavera 2019 della Commissione (COM)

Riforme strutturali

Dal 2017 la Francia ha avviato un ampio pacchetto di riforme volte a contenere la spesa pubblica, a ridurre l'onere fiscale gravante sulle imprese e a rendere più flessibile il mercato del lavoro. Le riforme hanno acquisito slancio, ma la loro piena attuazione rimane fondamentale; sono inoltre necessarie ulteriori riforme. Gli effetti della riforma del mercato del lavoro adottata nel 2017 hanno iniziato a concretizzarsi e i miglioramenti del contesto imprenditoriale dovrebbero essere amplificati con la nuova legge PACTE, adottata nel 2019. Anche il piano di investimenti (*Grand plan d'investissement 2018-2022*) potrebbe contribuire a stimolare la crescita e l'occupazione. Le priorità del piano sono considerate adeguate per colmare le carenze che caratterizzano l'economia francese. Permangono sfide significative, in particolare per quanto riguarda le azioni concrete necessarie per attuare i previsti risparmi di spesa per portare stabilmente il debito pubblico su una traiettoria discendente.

Nella sua relazione per paese 2019⁸ la Commissione ha ritenuto che la Francia abbia compiuto alcuni progressi nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese 2018 e che il programma di riforme sia proseguito nonostante il rallentamento dell'attività economica. Più specificamente, la Francia ha compiuto progressi significativi nel perseguire la riforma dell'istruzione e della formazione professionale. Sono stati compiuti alcuni progressi per quanto concerne la moderazione della progressione del salario minimo, la semplificazione del sistema tributario e la riduzione della burocrazia. Sono stati compiuti solo

⁸ Cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2019) 1009 final, del 27.2.2019, "Relazione per paese relativa alla Francia 2019 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e sulla correzione degli squilibri macroeconomici".

progressi limitati nella riforma del sistema pensionistico, nel miglioramento dell'accesso e delle pari opportunità nel mercato del lavoro, nell'aumento della concorrenza nel settore dei servizi e nell'incremento dell'efficienza del sistema di innovazione. Non si è registrato nessun progresso nell'ulteriore sviluppo e nell'attuazione della revisione della spesa attraverso il programma "Azione pubblica 2022". Le misure volte a ridurre la spesa pubblica e ad aumentarne l'efficienza non sono ancora sufficientemente definite.

Nel 2018 gli squilibri macroeconomici della Francia (principalmente legati all'elevato debito pubblico e alla debole dinamica della competitività) hanno smesso di deteriorarsi ma sono rimasti elevati. La Commissione ha pertanto concluso che la Francia continua a presentare squilibri macroeconomici⁹.

Nel 2019 il governo intende proporre misure volte a semplificare il funzionamento del sistema pensionistico e a riformare il sistema delle indennità di disoccupazione. Per quanto riguarda le pensioni, si prevede di adottare una legge per unificare progressivamente le norme dei diversi regimi pensionistici che attualmente coesistono con l'obiettivo di migliorare la trasparenza, l'equità e l'efficienza del sistema. Un sistema pensionistico più efficiente potrebbe contribuire a mitigare i rischi per la sostenibilità delle finanze pubbliche a medio termine. Inoltre, la prevista riforma del sistema delle indennità di disoccupazione può contribuire a ridurre la segmentazione del mercato del lavoro e a promuovere la transizione verso contratti a tempo indeterminato. Il recente accordo tra le parti sociali ha consentito di limitare il debito del sistema delle indennità di disoccupazione a 37,1 miliardi di EUR alla fine del 2018. All'inizio del 2019 si sono svolti nuovi negoziati tra le parti sociali sul sistema delle indennità di disoccupazione. Gli obiettivi erano i seguenti: i) ridurre il debito del sistema; ii) modificare le regole, in modo da ridurre la precarietà del lavoro e rendere le regole più favorevoli per i disoccupati; iii) elaborare un meccanismo di incentivi per ridurre l'indice di cessazione dei rapporti di lavoro quando questo risulta eccessivamente elevato. Tuttavia, le parti sociali non hanno trovato un accordo sul nuovo insieme di regole. La riforma è ora nelle mani del governo, che si è impegnato a trovare un accordo prima della fine del 2019.

4.4. Altri fattori considerati significativi dalla Commissione

Un altro fattore ritenuto significativo dalla Commissione è la natura statistica e una tantum degli incrementi del disavanzo e del debito associati alla trasformazione del credito d'imposta per la competitività e l'occupazione (CICE) in una riduzione permanente dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro.

Il CICE è un programma concepito nel 2013 che mira a ridurre i contributi sociali a carico dei datori di lavoro mediante un credito d'imposta esigibile sulle imposte sulle società, basato sulle retribuzioni lorde versate ai dipendenti in un determinato anno. Nella contabilità nazionale questo credito d'imposta è considerato una sovvenzione ed è registrato con un ritardo da uno a tre anni rispetto all'anno di riferimento del credito stesso.

Questo specifico approccio per quanto concerne la registrazione e la sostituzione del CICE con una riduzione equivalente dei contributi sociali produce due effetti: da un lato, la

⁹ Cfr. comunicazione della Commissione COM(2019) 150 final, del 27.02.2019 "*Semestre europeo 2019: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011*".

riduzione dei contributi è registrata non appena attuata (vale a dire il 1° gennaio 2019); dall'altro, i crediti del CICE corrispondenti ai dipendenti in essere nel 2018 generano una sovvenzione che deve anch'essa essere registrata nel 2019, sebbene il CICE non sia più in vigore. La combinazione di questi due effetti genera un doppio costo una tantum nell'anno della trasformazione pari a circa lo 0,9 % del PIL. In assenza di tale effetto una tantum, il disavanzo nominale previsto nel 2019 si attesterebbe al 2,2 % del PIL.

Nel complesso, il passaggio dal CICE a una riduzione dei contributi sociali comporta un effetto transitorio sul bilancio che non genera un cambiamento duraturo della posizione di bilancio. Pertanto è considerato un elemento una tantum ai fini del patto di stabilità e crescita e il suo impatto è eliminato dal calcolo dello sforzo di bilancio nell'ambito del braccio preventivo del patto.

La sostituzione del CICE con una riduzione dei contributi sociali senza gravare sul bilancio dello Stato risponde alla raccomandazione specifica per paese 2 (sottoparte 1) indirizzata alla Francia nel 2017. In particolare, tale raccomandazione indicava di "consolidare le misure finalizzate a ridurre il costo del lavoro per massimizzarne l'efficienza con effetti neutri sul bilancio e aumentarne gli effetti sull'occupazione e gli investimenti"; i progressi compiuti in tal senso sono stati considerati significativi nel 2019.

4.5. Altri fattori addotti dallo Stato membro

Il 31 maggio 2019 le autorità francesi hanno trasmesso una lettera contenente i fattori significativi, a norma dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1467/97. L'analisi presentata nelle precedenti sezioni copre già sostanzialmente la maggior parte dei fattori addotti dalle autorità.

In particolare, per quanto riguarda il criterio del disavanzo, le autorità francesi sostengono che la prevista violazione del valore di riferimento del 3 % del PIL nel 2019 è temporanea, limitata ed eccezionale, in quanto deriva dal costo eccezionale legato alla trasformazione del CICE in una riduzione immediata e permanente dei contributi sociali, senza il quale il disavanzo sarebbe pari al 2,3 % del PIL. Il disavanzo nominale nel 2020 scenderà al 2 % del PIL.

D'altro canto, le autorità sostengono che la spesa pubblica è stata fortemente contenuta dato che nel 2018 ha registrato un calo in termini reali (dello 0,3 %). Inoltre, le autorità affermano che tale contenimento della spesa continuerà in futuro. Nello specifico, si prevede che nel 2019 l'aumento della spesa pubblica in termini reali sarà nettamente inferiore alla media degli ultimi dieci anni, grazie alla sottoindicizzazione delle prestazioni sociali, ai risparmi futuri sull'indennità di disoccupazione e all'effettiva attuazione dei contratti con le amministrazioni locali.

Nel contempo, secondo le autorità francesi, la traiettoria delle finanze pubbliche delineata nel programma di stabilità 2019 conferma l'impegno a ridurre ulteriormente le imposte allo scopo di sostenere l'occupazione e il potere d'acquisto delle famiglie. In tal senso, le misure adottate in risposta alla crisi dei gilet gialli mirano a garantire l'accettabilità delle riforme intraprese e per lo più anticipano azioni già previste.

Di conseguenza, le autorità ricordano che la traiettoria verso l'obiettivo a medio termine è stata adattata alle nuove condizioni, tra cui l'eventualità di una crescita del PIL inferiore al previsto nel corso dei prossimi anni.

Per quanto riguarda il criterio del debito, le autorità francesi sostengono che, tenuto conto del margine di tolleranza consentito dal trattato, l'aggiustamento strutturale osservato dello 0,2 % del PIL nel 2018 implica il rispetto dello sforzo richiesto nell'ambito del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita.

Di conseguenza, le autorità sostengono che la prevista convergenza verso l'obiettivo a medio termine presentata nel programma di stabilità 2019 garantisce la sostenibilità del debito pubblico.

5. CONCLUSIONI

Alla fine del 2018 il debito pubblico lordo era pari al 98,4 % del PIL, ben al di sopra del valore di riferimento del 60 % del PIL fissato dal trattato. La Francia non ha compiuto progressi sufficienti verso la conformità al parametro per la riduzione del debito nel 2018. Ciò suggerisce che, prima di considerare tutti i fattori significativi, il criterio del debito stabilito dal trattato non sembra sia stato soddisfatto prima facie nel 2018.

Inoltre, il disavanzo nominale delle amministrazioni pubbliche nel 2019 salirà al 3,1 % del PIL, rimanendo quindi vicino ma comunque superiore al valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato. L'eccesso, seppur temporaneo ai fini del trattato e del PSC, è ritenuto non eccezionale. L'analisi suggerisce pertanto che, prima di considerare tutti i fattori significativi, il criterio del disavanzo ai fini del trattato non è soddisfatto.

In linea con il trattato, la presente relazione ha esaminato i fattori significativi per valutare la conformità ai criteri del disavanzo e del debito.

Per quanto riguarda il criterio del debito, sulla base di una valutazione globale della conformità con il braccio preventivo, nel 2018 la Francia ha sostanzialmente rispettato il percorso raccomandato di avvicinamento all'obiettivo a medio termine. Inoltre, i rischi per la sostenibilità a breve termine sono bassi.

Per quanto riguarda la prevista violazione del valore di riferimento del 3 % del PIL previsto dal trattato, la Commissione ritiene che la deviazione prevista nel 2019 sia marginale e temporanea. Inoltre, l'aumento del disavanzo al 3,1 % è imputabile unicamente all'incidenza statistica una tantum, pari allo 0,9 % del PIL, della trasformazione del credito d'imposta per la competitività e l'occupazione (CICE) in una riduzione immediata e permanente dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro.

Nel complesso, la Francia ha compiuto alcuni progressi nell'attuazione delle riforme strutturali annunciate fin dal 2017 e volte a dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese, in particolare nel settore della competitività, dell'occupazione, dell'istruzione, della formazione professionale e della fiscalità. Si prevede che tali riforme contribuiscano a migliorare il potenziale di crescita dell'economia e a ridurre i rischi di squilibri macroeconomici, con un conseguente impatto positivo sulla sostenibilità del debito a medio e lungo termine.

L'analisi contenuta nella presente relazione comprende la valutazione di tutti i fattori significativi, vale a dire: i) la Francia è ritenuta sostanzialmente in linea con il percorso raccomandato di avvicinamento all'obiettivo a medio termine nel 2018; ii) i rischi per la sostenibilità a breve termine sono bassi; iii) la violazione del valore di riferimento del 3 % del PIL nel 2019 è marginale, temporanea e dovuta unicamente ad un effetto una tantum; iv) l'attuazione negli ultimi anni di riforme strutturali intese a favorire la crescita in risposta alle

raccomandazioni specifiche per paese rivolte alla Francia, molte delle quali sono considerate in grado di migliorare la sostenibilità del debito. L'analisi indica che i criteri relativi al disavanzo e al debito definiti nel trattato e nel regolamento (CE) n. 1467/1997 sono da considerarsi attualmente rispettati. Nel contempo, poiché la Francia è valutata a rischio di deviazione significativa nel 2019 e nel 2020, si devono adottare ulteriori misure di bilancio a partire dal 2019 per garantire la conformità con il percorso di avvicinamento all'obiettivo a medio termine.