



Bruxelles, 20.5.2020
COM(2020) 538 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

Il 20 marzo 2020 la Commissione ha adottato una comunicazione sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita. La clausola di cui all'articolo 5, paragrafo 1, all'articolo 6, paragrafo 3, all'articolo 9, paragrafo 1, e all'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97 e all'articolo 3, paragrafo 5, e all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1467/97 facilita il coordinamento delle politiche di bilancio in tempi di grave recessione economica. Nella sua comunicazione la Commissione ha condiviso con il Consiglio il suo parere secondo cui, data la grave recessione economica che si prevede a seguito della pandemia di Covid-19, le condizioni attuali consentono l'attivazione della clausola. Il 23 marzo 2020 i ministri delle finanze degli Stati membri hanno concordato con la valutazione della Commissione. L'attivazione della clausola di salvaguardia generale consente una deviazione temporanea dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa. Nell'ambito del braccio correttivo il Consiglio può anche decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare una traiettoria di bilancio riveduta. La clausola di salvaguardia generale non sospende le procedure del patto di stabilità e crescita. Essa permette agli Stati membri di discostarsi dagli obblighi di bilancio che si applicherebbero normalmente, consentendo alla Commissione e al Consiglio di adottare le necessarie misure di coordinamento delle politiche nell'ambito del patto.

Stando ai dati notificati dalle autorità francesi il 31 marzo 2020 e successivamente convalidati da Eurostat¹, nel 2019 il disavanzo pubblico della Francia ha raggiunto il 3,0 % del PIL, mentre il debito pubblico lordo si è attestato al 98,1 % del PIL, ossia lo stesso livello che nel 2018. Secondo il programma di stabilità 2020, la Francia prevede un disavanzo del 9,0 % del PIL nel 2020, mentre il debito è previsto al 115,2 % del PIL.

Il disavanzo previsto per il 2020 fornisce *prima facie* elementi di prova dell'esistenza di un disavanzo eccessivo quale definito dal patto di stabilità e crescita.

Inoltre, i dati per il 2018 e per il 2019 indicano progressi insufficienti verso la conformità con il parametro per la riduzione del debito; anche ciò dimostra l'esistenza, *prima facie*, di un disavanzo eccessivo quale definito dal patto di stabilità e crescita.

Alla luce di quanto precede la Commissione ha pertanto preparato la presente relazione, che analizza la conformità della Francia ai criteri relativi al disavanzo e al debito previsti dal

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fe77-a07764b0369f>

trattato. La relazione prende in esame tutti i fattori significativi e tiene nella dovuta considerazione il grave shock economico legato alla pandemia di Covid-19.

2. CRITERIO DEL DISAVANZO

Sulla base del programma di stabilità 2020, il disavanzo pubblico della Francia nel 2020 raggiungerà il 9,0 % del PIL, risultando pertanto superiore e non vicino al valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato.

Il previsto superamento del valore di riferimento del trattato nel 2020 è eccezionale poiché è il risultato di una grave recessione economica. Nello specifico, le misure adottate per contrastare la pandemia di Covid-19 equivalgono all'1,9 % del PIL, mentre secondo le attese il deterioramento della situazione macroeconomica contribuirà per 5,3 punti percentuali del PIL al disavanzo previsto. Tenuto conto dell'impatto della pandemia di Covid-19, le previsioni di primavera 2020 della Commissione prospettano nel 2020 una contrazione del PIL reale dell'8,2 %, con un conseguente disavanzo pubblico del 9,9 % del PIL. L'incremento del disavanzo imputabile alle misure adottate per attenuare gli effetti della pandemia è lo stesso previsto nei piani del governo.

Il previsto superamento del valore di riferimento del trattato non sarebbe temporaneo secondo le previsioni di primavera 2020 della Commissione, che indicano un disavanzo superiore al 3 % del PIL anche nel 2021.

In sintesi, il disavanzo previsto per il 2020 è superiore e non vicino al valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato. Il superamento previsto è ritenuto eccezionale ma non temporaneo secondo la definizione del trattato e del patto di stabilità e crescita. L'analisi suggerisce pertanto che, *prima facie*, il criterio del disavanzo definito nel trattato e nel regolamento (CE) n. 1467/97 non è soddisfatto.

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

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Criterio del disavanzo	Saldo delle amministrazioni pubbliche	-3,6	-2,9	-2,3	-3	-9,9	-4
Criterio del debito	Debito pubblico lordo	98,0	98,3	98,1	98,1	116,5	111,9
	Scostamento rispetto al parametro per la riduzione del debito	In PDE	In PDE	n.c.	n.c.	n.c.	2,8
	Variazione del saldo strutturale	n.c.	n.c.	0,1	0	-1,9	n.c.
	MLSA richiesto	In PDE	In PDE	1,3	1,9	3,9	n.c.

Nota: per MLSA si intende l'aggiustamento lineare strutturale minimo. Fonte: Eurostat, previsioni di primavera 2020 della Commissione

3. CRITERIO DEL DEBITO

Il rapporto debito pubblico/PIL si è stabilizzato al 98,1 % nel 2018 e nel 2019. L'effetto di incremento del debito dovuto al disavanzo primario nominale e alla spesa per interessi è stato

compensato principalmente grazie alla crescita del PIL reale e all'aumento del deflatore del PIL, per entrambi in virtù dell'effetto denominatore, e da un lieve effetto di riduzione del debito degli aggiustamenti stock/flussi.

Dopo l'abrogazione della procedura per i disavanzi eccessivi nel giugno 2018 la Francia è ora soggetta a 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 si concluderà nel 2020. Per garantire progressi effettivi e costanti verso la conformità durante il periodo transitorio, la Francia dovrebbe rispettare contestualmente le due condizioni seguenti relative all'aggiustamento del saldo strutturale:

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

I dati notificati indicano che nel 2019 la Francia non ha compiuto progressi sufficienti verso la conformità con il parametro per la riduzione del debito (cfr. tabella 1), in quanto lo scostamento rispetto all'MLSA è stato del 2,0 % del PIL.

L'analisi suggerisce pertanto che, *prima facie*, il criterio del debito non è soddisfatto sulla base dei dati di consuntivo del 2019.

4. FATTORI SIGNIFICATIVI

L'articolo 126, paragrafo 3, del trattato dispone che, se uno Stato membro non rispetta i requisiti previsti da uno o entrambi i criteri menzionati, 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".

Questi fattori sono ulteriormente specificati all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1467/97, 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".

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 questo riguardo, nel valutare la conformità con il criterio del debito occorre tener conto almeno dei tre aspetti principali seguenti, visto il loro impatto sulla dinamica e sulla sostenibilità del debito: i) l'aderenza all'obiettivo a medio termine o al percorso di avvicinamento a tale obiettivo; ii) l'attuazione delle riforme strutturali; iii) le condizioni economiche prevalenti.

Come specificato all'articolo 2, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1467/97, per quanto riguarda il criterio del disavanzo nel 2020, poiché il rapporto debito pubblico/PIL supera il valore di riferimento del 60 % e non è soddisfatta la duplice condizione, ovvero che il disavanzo pubblico resti vicino al valore di riferimento e che il superamento di detto valore sia temporaneo, tali fattori significativi non possono essere presi in considerazione nel percorso che porta alla decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo in base al criterio del disavanzo per la Francia.

Nella situazione attuale, un importante elemento supplementare da prendere in considerazione per il 2020 è l'impatto economico della pandemia di Covid-19, che ha un effetto molto significativo sulla situazione di bilancio e determina una notevole incertezza per quanto concerne le prospettive. La pandemia ha inoltre portato all'attivazione della clausola di salvaguardia generale.

4.1. Pandemia di Covid-19

La pandemia di Covid-19 ha causato un grave shock economico con notevoli ripercussioni negative in tutta l'Unione europea. Le conseguenze per la crescita del PIL dipenderanno dalla durata sia della pandemia che delle misure adottate dalle autorità nazionali e a livello europeo e mondiale per rallentarne la diffusione, proteggere le capacità produttive e sostenere la domanda aggregata. Gli Stati membri hanno già adottato o stanno adottando misure di bilancio per aumentare la capacità dei sistemi sanitari e sostenere le persone e i settori particolarmente colpiti. Sono state inoltre adottate importanti misure di sostegno alla liquidità e altre garanzie. Sulla base di informazioni più dettagliate, le autorità statistiche competenti devono esaminare se tali misure comportino un effetto immediato sul saldo delle amministrazioni pubbliche. Unitamente alla riduzione dell'attività economica, queste misure contribuiscono al notevole incremento del disavanzo pubblico e delle posizioni debitorie.

4.2 Posizione economica a medio termine comprendente le riforme strutturali

Dal 2016 il PIL reale della Francia è cresciuto oltre il potenziale, grazie agli investimenti dinamici e al miglioramento della posizione delle esportazioni nette, mentre i consumi privati sono rimasti modesti. La crescita del PIL nominale ha ricominciato a salire nel 2017 ed è rimasta robusta nel 2018 e nel 2019, nonostante il rallentamento dell'attività economica, sostenuta da un deflatore del PIL più elevato. 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 2019.

Si prevede che l'attività economica subirà pesanti ripercussioni a causa della pandemia di Covid-19 e delle relative misure di contenimento. Secondo le previsioni di primavera 2020 della Commissione, il PIL diminuirà dell'8,2 % nel 2020, con un contributo negativo della domanda interna alla crescita pari a 7,4 punti percentuali, a causa del forte calo dei consumi e investimenti privati, e con un contributo negativo delle scorte. Si prevede che il contributo delle esportazioni nette alla crescita rimarrà a sua volta sostanzialmente neutro. Le prospettive macroeconomiche sono caratterizzate da un grado eccezionale di incertezza per quanto riguarda la durata della pandemia e il suo impatto economico. Si tratta di un fattore attenuante nella valutazione della conformità della Francia al criterio del disavanzo nel 2020.

Nella relazione per paese 2020² la Commissione ha valutato che la Francia ha compiuto alcuni progressi nell'attuare le raccomandazioni specifiche per paese 2019. Più specificamente la Francia ha compiuto notevoli progressi nella promozione della crescita delle imprese e alcuni progressi nel far fronte alla carenza di competenze e agli squilibri tra domanda e offerta di competenze, nella semplificazione del sistema fiscale, nella realizzazione di investimenti per garantire la transizione energetica e nel potenziamento dell'infrastruttura digitale. Limiti progressi sono stati inoltre compiuti nella promozione dell'integrazione nel mercato del lavoro e nella garanzia di pari opportunità, nel miglioramento della performance in termini di ricerca e innovazione e nella riduzione degli oneri burocratici. Infine, per quanto riguarda le riforme fiscali strutturali, pur avendo compiuto limitati progressi nella riforma del sistema pensionistico, la Francia non ha compiuto alcun progresso nell'ulteriore sviluppo e nell'attuazione della revisione della spesa mediante il programma "*Action publique 2022*".

4.3 Posizione di bilancio a medio termine comprendente gli investimenti pubblici

L'aumento del disavanzo nominale dal 2,3 % del PIL nel 2018 al 3,0 % nel 2019 è soprattutto 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. Si stima che gli investimenti pubblici siano aumentati dal 3,4 % del PIL nel 2018 al 3,6 % nel 2019, al di sopra del disavanzo pubblico nel 2019.

Il 13 luglio 2018 è stato raccomandato alla Francia di assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria, al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate e delle misure una tantum, non superasse l'1,4 % ("il parametro di riferimento per la spesa") nel 2019, corrispondente a un aggiustamento strutturale dello 0,6 % del PIL³. Sulla base dei dati di consuntivo e delle previsioni della Commissione, la spesa ha superato il parametro di riferimento, con una deviazione dal percorso raccomandato di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine dell'1,0 % del PIL nel 2019, il che indica una deviazione significativa. Il saldo strutturale non ha registrato miglioramenti nel 2019⁴, segnando pertanto anch'esso una deviazione significativa dello 0,6 % del PIL. Una valutazione analoga si ottiene guardando al biennio 2018-2019 considerato nell'insieme. La mancata conformità ai requisiti del braccio preventivo costituisce un fattore aggravante per la valutazione della non conformità *prima facie* della Francia con il criterio del debito nel 2019.

² Cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2020) 509 final, del 26.2.2020, relazione per paese relativa alla Francia 2020 *comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e sulla correzione degli squilibri macroeconomici*.

³ Raccomandazione del Consiglio, del 13 luglio 2018, sul programma nazionale di riforma 2018 della Francia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 della Francia (GU C 320 del 10.9.2018, pag. 39).

⁴ I dati di consuntivo per il disavanzo nominale nel 2019 sono stati inferiori dello 0,1 % del PIL rispetto alle previsioni d'autunno 2019 della Commissione, che avevano previsto un aggiustamento strutturale dello 0,0 %. Nonostante il minore disavanzo nel 2019 (secondo i dati di consuntivo), l'aggiustamento strutturale resta allo 0,0 % del PIL a causa dell'effetto combinato della revisione al ribasso della crescita potenziale a causa della grave recessione economica provocata dalla pandemia di Covid-19 e della revisione della serie di misure una tantum nel 2017 e nel 2018.

Il programma di stabilità fornisce informazioni su misure importanti per contenere la pandemia e sostenere l'economia. Secondo le sue stime l'impatto a riduzione del debito di queste misure di sostegno è dell'1,9 % del PIL nel 2020. Le misure comprendono spese sanitarie supplementari per 8 miliardi di EUR, trasferimenti per coprire i regimi di riduzione dell'orario lavorativo per 24 miliardi di EUR, sovvenzioni a titolo del fondo di compensazione settoriale per le PMI per 7 miliardi di EUR e la creazione di un fondo di emergenza da 2,5 miliardi di EUR. Inoltre, le misure per la liquidità e le garanzie pubbliche destinate a sostenere le imprese ammontano a circa 385 miliardi di EUR (17,1 % del PIL). Sulla base di informazioni più dettagliate, le autorità statistiche competenti devono esaminare se tali misure comportino un impatto immediato sul bilancio. In ogni caso le prospettive di bilancio a medio termine restano soggette a elevata incertezza.

4.4. Posizione del debito pubblico a medio termine

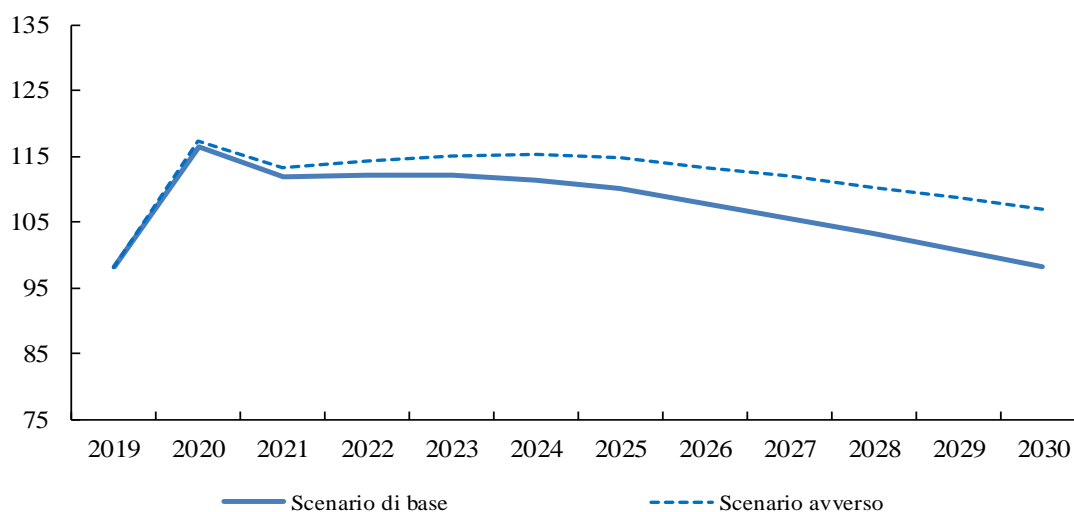
Dopo un costante aumento dal 2013 il debito pubblico è rimasto sostanzialmente stabile tra il 2016 e il 2018, attestandosi intorno al 98 % del PIL, a causa del persistere di disavanzi pubblici elevati registrati nello stesso periodo e della crescita relativamente bassa del PIL nominale in quasi tutti gli anni. Nel 2019 il rapporto debito/PIL si è stabilizzato al 98,1 %, il che riflette l'effetto a incremento del debito del disavanzo primario e, anche se in calo, della spesa per interessi. Ciò è stato controbilanciato dalla crescita del PIL reale, dall'aumento dei prezzi (effetto inflazione) e dal lieve impatto a riduzione del debito degli aggiustamenti stock/flussi.

Secondo le previsioni di primavera 2020 della Commissione, il debito pubblico passerà dal 98,1 % del PIL nel 2019 al 116,5 % nel 2020.

La valutazione della sostenibilità del debito aggiornata con le previsioni di primavera 2020 della Commissione conferma che, nonostante i rischi, la posizione debitoria della Francia resta sostenibile a medio termine, in considerazione di importanti fattori attenuanti (tra cui il profilo del debito). In particolare, sebbene la posizione debitoria si sia deteriorata a causa della crisi della Covid-19, si prevede che nello scenario di base il rapporto debito/PIL si trovi su una traiettoria sostenibile (in calo) a medio termine (grafico 1)⁵.

⁵ Lo scenario di base si fonda sulle previsioni di primavera 2020 della Commissione. Dopo il 2021 si ipotizza un graduale adeguamento della politica di bilancio, coerente con i quadri di coordinamento e di sorveglianza economica e di bilancio dell'UE. Le proiezioni relative alla crescita del PIL reale si basano sulla cosiddetta metodologia EPC/OGWG T+10. In particolare, la crescita effettiva del PIL (reale) è trainata dalla sua crescita potenziale ed è influenzata dagli eventuali aggiustamenti di bilancio supplementari che sono presi in considerazione (attraverso il moltiplicatore fiscale). Si presuppone che l'inflazione converga gradualmente al 2 %. Le ipotesi sui tassi di interesse sono formulate in funzione delle aspettative dei mercati finanziari. Nello scenario avverso si ipotizzano tassi di interesse più elevati (di 500 punti base) e una crescita del PIL inferiore (di -0,5 punti percentuali) rispetto allo scenario di base (per tutto il periodo oggetto delle previsioni).

Grafico 1 - Rapporto debito pubblico/PIL, Francia, % del PIL



Fonte: servizi della Commissione.

4.5 Altri fattori addotti dallo Stato membro

Il 14 maggio 2020 le autorità francesi hanno trasmesso una lettera che riportava 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 i fattori principali addotti dalle autorità. Tra gli altri fattori non menzionati in precedenza si possono citare gli sforzi strutturali cumulati, che secondo i calcoli delle autorità ammontano a circa lo 0,4 % del PIL nel 2018 e nel 2019; il contenimento della crescita della spesa pubblica, esclusi i crediti di imposta e la creazione di "France Compétences", tradottosi in un incremento medio annuo di $\frac{1}{4}$ di punto percentuale in termini reali nel 2018 e nel 2019; il calo del rapporto spesa pubblica/PIL di 1,3 punti percentuali tra il 2017 e il 2019.

5. CONCLUSIONI

Sulla base del programma di stabilità, il disavanzo pubblico della Francia nel 2020 raggiungerà il 9,0 %, risultando pertanto superiore e non vicino al valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato. Il previsto superamento del valore di riferimento è considerato eccezionale ma non temporaneo.

Alla fine del 2019 il debito pubblico lordo era pari al 98,1 % del PIL, al di sopra del valore di riferimento del 60 % del PIL stabilito dal trattato. La Francia non ha compiuto progressi sufficienti verso il rispetto del parametro per la riduzione del debito nel 2019.

In conformità al trattato e al patto di stabilità e crescita, la presente relazione ha preso in esame anche i fattori significativi.

Tuttavia, come specificato all'articolo 2, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1467/97, per quanto riguarda la conformità al criterio del disavanzo nel 2020, poiché il rapporto debito pubblico/PIL supera il valore di riferimento del 60 % e non è soddisfatta la duplice condizione, ovvero che il disavanzo pubblico resti vicino al valore di riferimento e che il superamento di detto valore sia temporaneo, tali fattori significativi non possono essere presi

in considerazione nel percorso che porta alla decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo in base al criterio del disavanzo per la Francia.

Per quanto riguarda la conformità con il criterio del debito nel 2019, i fattori significativi presi in considerazione, in particolare i) le condizioni macroeconomiche osservate; ii) alcuni progressi nell'attuazione delle riforme strutturali volte a rafforzare la crescita negli anni passati; iii) la deviazione significativa dal percorso raccomandato di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine, portano a concludere che il criterio del debito definito nel trattato e nel regolamento (CE) 1467/1997 non è soddisfatto.

Nel complesso, l'analisi suggerisce che il criterio del disavanzo e il criterio del debito definiti nel trattato e nel regolamento (CE) n. 1467/1997 non sono soddisfatti.