



Bruxelles, 20 maggio 2016
(OR. en)

9128/16

ECOFIN 419
UEM 169
SOC 283
EMPL 179
COMPET 256
ENV 300
EDUC 156
RECH 148
ENER 161
JAI 406

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	19 maggio 2016
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2016) 330 final
Oggetto:	Raccomandazione di RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sul programma nazionale di riforma 2016 della Francia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2016 della Francia

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2016) 330 final.

All.: COM(2016) 330 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 18.5.2016
COM(2016) 330 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2016 della Francia

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2016 della Francia

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2016 della Francia

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2016 della Francia

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121, paragrafo 2, e l'articolo 148, paragrafo 4,

visto il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche¹, in particolare l'articolo 5, paragrafo 2,

visto il regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici², in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

vista la raccomandazione della Commissione europea³,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo⁴,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

visto il parere del comitato economico e finanziario,

visto il parere del comitato per la protezione sociale,

visto il parere del comitato di politica economica,

considerando quanto segue:

- (1) Il 26 novembre 2015 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita⁵, segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

³ COM (2016) 330 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 e P8_TA(2016)0060.

economiche 2016. Il Consiglio europeo del 17 e 18 marzo 2016 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 26 novembre 2015 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta⁶, in cui la Francia è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito. Lo stesso giorno la Commissione ha adottato anche la raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro⁷, che è stata approvata dal Consiglio europeo del 18 e 19 febbraio 2016 e adottata dal Consiglio l'8 marzo 2016. In quanto paese la cui moneta è l'euro e considerate le strette correlazioni fra le economie nell'Unione economica e monetaria, la Francia dovrebbe assicurare l'attuazione piena e tempestiva di tale raccomandazione.

- (2) Il 26 febbraio 2016 è stata pubblicata la relazione per paese relativa alla Francia 2016⁸, nella quale sono valutati i progressi compiuti dal paese sia nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 14 luglio 2015 sia verso il conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020. La relazione per paese comprende altresì i risultati dell'esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011. L'8 marzo 2016 la Commissione ha presentato i risultati dell'esame approfondito⁹. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che la Francia presenta squilibri macroeconomici eccessivi. In particolare, con crescita e inflazione basse, il paese presenta un debito pubblico elevato e in aumento, associato a una perdita di competitività. Il rischio di ripercussioni negative sull'economia francese e, considerate le sue dimensioni, di ricadute negative sull'Unione economica e monetaria è particolarmente consistente.
- (3) Il 29 aprile 2016 la Francia ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2016 e il suo programma di stabilità 2016. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (4) La programmazione dei Fondi strutturali e d'investimento europei per il periodo 2014-2020 ha tenuto conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. In applicazione dell'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013, ove necessario per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio la Commissione può chiedere ad uno Stato membro di rivedere e proporre di modificare il suo contratto di partenariato e i programmi rilevanti. La Commissione ha precisato i modi in cui conta di valersi di tale possibilità negli orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei Fondi strutturali e d'investimento europei a una sana gestione economica¹⁰.
- (5) La Francia è attualmente soggetta al braccio correttivo del patto di stabilità e crescita. Nel programma di stabilità 2016 il governo prevede di correggere il disavanzo eccessivo entro il 2017, in linea con la raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2015. Il disavanzo nominale dovrebbe diminuire ulteriormente, arrivando all'1,2% del PIL nel 2019. L'obiettivo di bilancio a medio termine, ossia un disavanzo strutturale dello 0,4% del PIL, dovrebbe essere raggiunto entro il 2018.

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

⁷ COM(2015) 692 final.

⁸ SWD(2016) 79 final.

⁹ COM(2016) 95 final.

¹⁰ COM(2014) 494 final.

Secondo il programma di stabilità, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe raggiungere un picco del 96,5% nel 2017, per poi scendere al 93,3% nel 2019. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio del programma è sostanzialmente plausibile, benché le misure a sostegno degli obiettivi di disavanzo pianificati a partire dal 2017 non siano state illustrate in modo sufficientemente dettagliato. Stando alle previsioni della primavera 2016 della Commissione, il disavanzo nominale dovrebbe raggiungere il 3,4% del PIL nel 2016, in linea con l'obiettivo di disavanzo raccomandato dal Consiglio. Nel 2017, a politiche invariate, il disavanzo nominale dovrebbe raggiungere il 3,2% del PIL, mettendo a rischio il rispetto del termine per la correzione del disavanzo eccessivo. Si prevede che lo sforzo di bilancio raccomandato non verrà conseguito nel 2016 e nel 2017 poiché la strategia di risanamento perseguita dalla Francia si basa principalmente sul miglioramento delle condizioni cicliche e sul mantenimento del contesto di bassi tassi di interesse, che esulano dal controllo delle autorità, determinando in tal modo rischi di conformità. In base alla sua valutazione del programma di stabilità e tenuto conto delle previsioni della primavera 2016 della Commissione, il Consiglio ravvisa il rischio che la Francia non rispetti le disposizioni del patto di stabilità e crescita. Saranno pertanto necessarie ulteriori misure per assicurare una correzione duratura del disavanzo eccessivo entro il 2017.

- (6) Il livello della spesa pubblica in Francia è tra i più alti dell'UE ed è in costante aumento dal 2010. La Francia ha annunciato un piano per ridurre la spesa pubblica di 50 miliardi di EUR tra il 2015 e il 2017 a tutti i livelli dell'amministrazione pubblica, ma le misure previste potrebbero non bastare per conseguire una riduzione significativa della spesa. L'efficacia di tale piano potrebbe essere rafforzata indicando in dettaglio le misure a sostegno della riduzione della spesa, facendo attenzione affinché le misure di risparmio tengano conto dell'inflazione prossima allo zero.
- (7) Ci sono ancora sfide da affrontare per ridurre ulteriormente il rapporto spesa/PIL secondo quanto programmato, poiché il processo di individuazione di vaste aree in cui realizzare potenziali risparmi non è stato efficace e l'esercizio di revisione della spesa ha dato finora risultati modesti. Nel settore dell'edilizia abitativa, la Francia spende quasi il doppio rispetto ai paesi europei comparabili, senza ottenere tuttavia risultati palesemente migliori sul mercato degli alloggi. La capacità di investimento potrebbe essere preservata grazie all'effetto combinato dell'attuazione della prevista riduzione delle sovvenzioni erogate agli enti locali da parte del governo centrale e di un maggiore controllo della spesa delle amministrazioni locali, in particolare attraverso un contenimento dell'aumento dei costi amministrativi degli enti locali. Le revisioni della spesa potrebbero essere uno strumento appropriato per individuare tali risparmi. Inoltre, la recente riforma dell'amministrazione degli enti locali ha il potenziale per rafforzare l'efficienza del sistema nel medio e lungo termine.
- (8) Non è possibile realizzare a breve termine economie di una certa entità senza tagliare sensibilmente l'aumento della spesa sociale, che rappresenta oltre la metà della spesa pubblica complessiva. Nel sistema pensionistico potrebbero continuare a esistere disavanzi nel breve e nel medio periodo, soprattutto in presenza di condizioni macroeconomiche negative. Inoltre, le riforme già adottate dovrebbero ridurre il livello della spesa pubblica per il sistema pensionistico, attualmente elevato, solo dopo il 2025. La Francia ha fissato obiettivi ambiziosi per il 2016 e il 2017 per limitare l'aumento della spesa sanitaria. Tali obiettivi potrebbero essere integrati da

ulteriori sforzi per individuare possibili miglioramenti in termini di efficienza nel medio e lungo termine.

- (9) Sono state adottate misure strategiche per ridurre i costi del lavoro e migliorare i margini delle imprese tramite un credito d'imposta per 20 miliardi di EUR a favore della competitività e dell'occupazione e l'ulteriore riduzione di 10 miliardi di EUR dei contributi sociali a carico del datore di lavoro programmata nel contesto del patto di responsabilità e solidarietà. La formula di questi provvedimenti, che rappresentano l'1,5% del PIL e contribuiscono ad avvicinare la Francia alla media della zona euro in termini di costo del lavoro, potrebbe minarne l'efficacia. I risultati delle valutazioni previste delle misure di riduzione dei costi contribuiranno alle decisioni sulle formule future, per far sì che tali misure permettano di conseguire gli obiettivi previsti in termini di efficienza. L'effetto sulla determinazione del salario e sull'occupazione è di particolare interesse per queste valutazioni.
- (10) Nell'attuale situazione di elevata disoccupazione sussiste il rischio che il costo del lavoro a salario minimo ostacoli l'assunzione di lavoratori scarsamente qualificati. Mentre il salario minimo è alto rispetto a quello mediano, il costo del lavoro a salario minimo è stato ridotto grazie alle esenzioni dai contributi sociali. L'aumento del salario minimo comporta aumenti salariali per tutte le categorie di lavoratori e determina una compressione salariale verso l'alto. A causa del meccanismo di indicizzazione dei minimi salariali esistono circoli viziosi tra l'aumento dei salari medi e le variazioni dal salario minimo, il che comporta ritardi nell'attuazione del necessario adeguamento salariale in risposta alla situazione economica precaria.
- (11) Le recenti riforme hanno offerto ai datori di lavoro la flessibilità solo parziale di scostarsi dai contratti di settore. Ciò riguarda tutti gli aspetti delle condizioni d'impiego - compresi i salari, l'orario di lavoro e le condizioni di lavoro e di occupazione - e limita le possibilità per le imprese di adattare la forza lavoro alle loro esigenze. Allo stato attuale, i settori possono impedire alle imprese di stabilire caso per caso, ferma restando la trattativa con le parti sociali, a quali condizioni l'orario di lavoro possa scostarsi dai contratti di settore. L'accoglimento di deroghe ai contratti di settore e alle norme giuridiche generali sulle condizioni di impiego, tramite la contrattazione a livello aziendale, potrebbe essere agevolato, in consultazione con le parti sociali.
- (12) Nel 2015 il tasso di disoccupazione è salito al 10,4%. La disoccupazione è più elevata tra i giovani, i cittadini di paesi terzi e i lavoratori meno qualificati. La struttura del mercato del lavoro è sempre più polarizzata: i lavoratori con un grado di istruzione elevato sono assunti con contratto a tempo indeterminato, mentre i posti di lavoro scarsamente qualificati (la cui percentuale è costante) diventano sempre più precari. La percentuale di contratti a tempo determinato di durata inferiore a un mese rispetto al totale delle assunzioni è aumentata fino a raggiungere quasi il 70% nel 2015. Il quadro giuridico che disciplina i contratti di lavoro, in particolare le norme sul licenziamento per i contratti a tempo indeterminato, potrebbe contribuire all'elevata segmentazione del mercato del lavoro. Il deterioramento del mercato del lavoro è un problema di lunga data che ha messo a dura prova la sostenibilità del sistema delle indennità di disoccupazione. Le previsioni del febbraio 2016 prospettavano un disavanzo pari a 4,5 miliardi di EUR nel 2015, 4,2 miliardi di EUR nel 2016 e 3,5 miliardi di EUR nel 2017. Ciò determinerebbe un ulteriore aumento del debito del sistema da 25,8 miliardi di EUR nel 2015 a 30 miliardi di EUR

nel 2016 e 33,6 miliardi di EUR nel 2017. Il calcolo delle prestazioni favorisce una serie di posti di lavoro a tempo pieno e di breve durata rispetto agli impieghi a tempo parziale e di lunga durata e crea incentivi che incoraggiano i datori di lavoro a offrire posti di lavoro a breve termine, da integrare con prestazioni accessorie. Inoltre, la strutturazione del sistema delle indennità di disoccupazione, soprattutto per quanto riguarda le condizioni di ammissibilità e la regressività dei sussidi, può disincentivare il ritorno al lavoro.

- (13) Il passaggio dalla scuola al lavoro resta difficile e a risentirne di più sono i giovani meno qualificati. La scelta dell'apprendistato sta diminuendo tra le categorie scarsamente qualificate in un contesto di strategie regionali differenziate e di scarsa capacità del sistema di adattarsi alle nuove necessità economiche. Resta insufficiente l'offerta di formazione per i disoccupati, i lavoratori meno qualificati e i dipendenti delle PMI, nonostante le riforme in corso nel campo della formazione professionale, incluse quelle sulla governance, gli incentivi e la consulenza, e il nuovo piano di formazione mirato per i disoccupati. L'insufficiente cooperazione fra i vari soggetti coinvolti nella formazione professionale continua a impedire un'efficiente assegnazione delle risorse. Il conto personale di attività, che sarà istituito a breve, potrà contribuire a ribilanciare l'accesso.
- (14) Il contesto imprenditoriale francese continua ad essere di livello medio, in particolare per quanto riguarda gli oneri di natura regolamentare, rispetto ai quali la Francia si situa in fondo alle classifiche internazionali. Il programma di semplificazione prosegue secondo i piani, ma i progressi nell'attuazione non sono omogenei, soprattutto per quanto riguarda le misure concernenti le imprese, e permangono problemi da affrontare in diverse aree.
- (15) L'economia francese presenta una percentuale sproporzionatamente elevata di piccole imprese rispetto agli altri Stati membri, il che limita il loro livello di produttività. Le recenti iniziative volte ad attenuare l'impatto dei requisiti dimensionali non dovrebbero influire in modo significativo sulla crescita delle aziende, tenuto conto della loro portata limitata e della loro natura temporanea. Di conseguenza, gli effetti soglia continueranno a limitare la crescita delle imprese francesi.
- (16) La concorrenza nei servizi è migliorata in alcuni settori, ma in altri continuano ad esserci ostacoli, in particolare nel settore dei servizi alle imprese, dato che una percentuale significativa di questi servizi non è stata toccata dalle recenti riforme, e nel settore delle industrie di rete. Una serie di barriere all'accesso e di regolamentazioni, insieme alle tariffe, ostacolano l'attività economica nelle professioni regolamentate e pesano sulla produttività di altri settori che utilizzano questi servizi. Ulteriori problemi derivano dall'applicazione restrittiva degli obblighi di autorizzazione.
- (17) La Francia continua a presentare ritardi rispetto ai leader dell'innovazione dell'UE, nonostante la generosità dei finanziamenti pubblici in questo ambito. Negli ultimi 15 anni i sistemi pubblici sono stati caratterizzati da inflazione e instabilità, il che desta preoccupazioni circa il coordinamento generale, la coerenza e l'efficienza di tali sistemi. Ciò riguarda in particolare le PMI.

- (18) Nel 2014 il rapporto gettito fiscale/PIL si è attestato al 45,9%, registrando uno dei valori più alti dell'Unione. La pressione fiscale complessiva continua ad aumentare e la composizione del gettito fiscale non favorisce la crescita economica, in quanto incide in misura significativa sui fattori di produzione ma relativamente poco sul consumo. Le imposte sulle società hanno registrato un lieve calo a partire dal 2014 e la Francia ha iniziato ad avvicinarsi alla media UE in termini di tassazione ambientale, ma il gettito fiscale dell'IVA resta basso, sia come percentuale del PIL sia come percentuale della tassazione totale a causa delle aliquote d'imposta basse, dell'applicazione diffusa di aliquote ridotte e del numero elevato di esenzioni. Oltre a proseguire l'abolizione progressiva della sovrattassa di solidarietà sulle imprese, non sono state ancora adottate misure concrete per raggiungere l'obiettivo annunciato di abbassare l'aliquota di legge sul reddito delle società al 28% nel 2020.
- (19) Il sistema fiscale è molto complesso. Esistono ancora molte imposte inefficaci, che producono entrate modeste o nulle, e l'imposizione sui redditi delle persone fisiche è particolarmente complessa, il che genera costi amministrativi elevati. Nonostante l'introduzione nella legge sulla programmazione delle finanze pubbliche 2014-2019 dell'obbligo di valutare e monitorare regolarmente la spesa fiscale, la riduzione della spesa fiscale prospettata per il 2016 è modesta dopo diversi anni in cui è aumentata.
- (20) Nel complesso, gli ostacoli agli investimenti privati sono di modesta entità: quelli principali sono i pesanti oneri normativi e le aliquote d'imposta elevate sulle società. Gli investimenti potrebbero essere favoriti dal miglioramento del contesto imprenditoriale, attraverso la riduzione delle imposte sulla produzione e la semplificazione del sistema fiscale. Tutte le misure adottate per migliorare la competitività di costo e non di costo delle imprese francesi hanno il potenziale per aumentare i livelli di investimento e incentivare le imprese a investire in capitale fisico e umano, al fine di aumentare la produttività. Il potenziale di crescita a lungo termine è inoltre limitato dalla debolezza degli investimenti nelle attività di innovazione.
- (21) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Francia che ha pubblicato nella relazione per paese 2016. Ha altresì valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma, nonché il seguito dato alle raccomandazioni rivolte alla Francia negli anni precedenti. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica della Francia, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme offrendo un contributo a livello UE per le future decisioni nazionali. Le sue raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 5.
- (22) Alla luce di tale valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità e il suo parere¹¹ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.
- (23) Alla luce dell'esame approfondito della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma e il programma di

¹¹ A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

stabilità. Le sue raccomandazioni a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 5,

RACCOMANDA che la Francia adotti provvedimenti nel periodo 2016-2017 al fine di:

1. garantire la correzione duratura del disavanzo eccessivo entro il 2017 adottando le misure strutturali necessarie e destinando alla riduzione del disavanzo e del debito tutte le entrate impreviste; indicare in dettaglio i tagli alla spesa programmati per gli anni a venire e intensificare gli sforzi per aumentare le economie generate dalla revisione della spesa pubblica, anche a livello di spesa per gli enti locali, entro la fine del 2016; rafforzare le valutazioni indipendenti delle politiche pubbliche al fine di individuare gli incrementi di efficienza in tutti i comparti della pubblica amministrazione;
2. mantenere nel tempo le riduzioni del costo del lavoro e fare in modo che il salario minimo segua un'evoluzione consona alla creazione di posti di lavoro e alla competitività; riformare il diritto del lavoro per incentivare maggiormente i datori di lavoro ad assumere con contratti a tempo indeterminato;
3. migliorare i collegamenti tra il settore dell'istruzione e il mercato del lavoro, soprattutto riformando l'apprendistato e la formazione professionale, con particolare attenzione ai posti di lavoro scarsamente qualificati; intervenire, entro la fine del 2016, riformando il sistema delle indennità di disoccupazione per ripristinarne la sostenibilità di bilancio e per incentivare maggiormente il ritorno al lavoro;
4. rimuovere le barriere all'attività nel settore dei servizi, in particolare nel settore dei servizi alle imprese e delle professioni regolamentate; intervenire per semplificare e migliorare l'efficacia delle politiche di innovazione; riformare ulteriormente, entro la fine del 2016, i criteri relativi alle dimensioni previsti dalla normativa che impediscono la crescita delle imprese e continuare a semplificare le regole amministrative, di bilancio e contabili delle imprese mettendo in atto il programma di semplificazione;
5. intervenire per ridurre il carico fiscale sulla produzione e per abbassare l'aliquota di legge sul reddito delle società, allargando nel contempo la base imponibile sui consumi, in particolare per quanto riguarda l'IVA; eliminare le agevolazioni fiscali inefficienti, rimuovere le imposte che producono entrate modeste o nulle e adottare la riforma della ritenuta alla fonte dell'imposta sui redditi delle persone fisiche entro il 2016.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*