



Bruxelles, 15.11.2013
C(2013) 8004 final

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 15.11.2013

sul documento programmatico di bilancio della FRANCIA

{SWD(2013) 604 final}

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 15.11.2013

sul documento programmatico di bilancio della FRANCIA

CONSIDERAZIONI GENERALI

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

CONSIDERAZIONI SULLA FRANCIA

3. Sulla base del documento programmatico di bilancio per il 2014 presentato dalla Francia il 1 ottobre 2013, la Commissione ha adottato il seguente parere ai sensi dell'articolo 7 del regolamento (UE) n. 473/2013.
4. La Francia è attualmente soggetta al braccio correttivo del patto di stabilità e crescita. Oltre al documento programmatico di bilancio, la Francia ha trasmesso, unitamente a un programma di partenariato economico, una relazione sul seguito effettivo dato alle raccomandazioni del Consiglio del 21 giugno 2013. Il 27 aprile 2009 il Consiglio ha avviato la procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti della Francia, raccomandando di correggere il disavanzo eccessivo al più tardi entro il 2012, termine che il 2 dicembre 2009 è stato esteso al 2013. Il 21 giugno 2013, il Consiglio ha concluso che, nonostante la Francia avesse dato seguito effettivo alle raccomandazioni, si erano verificati eventi economici sfavorevoli con importanti conseguenze per le finanze pubbliche e pertanto ha formulato una raccomandazione riveduta. Alla Francia è stato concesso il termine del 1° ottobre 2013 per dare seguito effettivo alle raccomandazioni e garantire una correzione sostenibile del disavanzo eccessivo entro il 2015. Il Consiglio ha sollecitato la Francia a ridurre il disavanzo al 3,9% del PIL nel 2013, al 3,6% nel 2014 e al 2,8% nel 2015, di pari passo con un miglioramento del saldo strutturale rispettivamente dell'1,3%, dello 0,8% e dello 0,8% del PIL.
5. Lo scenario macroeconomico su cui si fonda il documento programmatico di bilancio prevede una crescita del PIL reale pari allo 0,1% nel 2013, come nel programma di stabilità di aprile, leggermente inferiore quindi allo 0,2% indicato nelle previsioni della Commissione dell'autunno 2013 (in appresso "previsioni della Commissione"). Tale differenza è dovuta principalmente all'andamento positivo degli indicatori del clima economico e alle revisioni dei dati trimestrali sul PIL effettuate

successivamente alla trasmissione del documento programmatico di bilancio. Si prevede un'accelerazione nella crescita del PIL reale fino allo 0,9% nel prossimo anno, sulla scia della ripresa delle esportazioni, di migliori prospettive di investimento e di un aumento dell'occupazione, che a sua volta contribuirà a sostenere i consumi privati. Le revisioni al ribasso delle prospettive per le esportazioni e gli investimenti aziendali sono i principali fattori che spiegano la differenza di 0,3 punti percentuali rispetto al tasso di crescita dell'1,2% previsto al momento del programma di stabilità. Anche le previsioni della Commissione dipingono una situazione economica analoga, con una crescita del PIL reale stimata allo 0,9% nel prossimo anno. Tuttavia, le stime sulla composizione della domanda interna sono leggermente diverse, con una crescita dei consumi privati che nel documento programmatico di bilancio risulta più elevata, spinta da una maggiore dinamicità nella creazione di posti di lavoro dovuta all'impatto più marcato nel breve termine della riduzione d'imposta per la competitività (CICE). Le previsioni della Commissione pronosticano invece un maggiore aumento degli investimenti pubblici. I rischi per lo scenario macroeconomico su cui si fonda il documento programmatico di bilancio sembrano nel complesso equilibrati e riguardano principalmente il comportamento delle aziende. In generale, lo scenario macroeconomico appare realistico.

6. Le previsioni macroeconomiche alla base del documento programmatico di bilancio, elaborate dal ministero dell'Economia e delle Finanze, sono state approvate dal Consiglio superiore per le finanze pubbliche (HCPF), istituito di recente. Nella sua valutazione, il Consiglio superiore ha tuttavia considerato l'andamento previsto del mercato del lavoro come ottimistico, segnalando una serie di rischi per lo scenario macroeconomico che, nel loro insieme, incidono negativamente. Per quanto riguarda l'assetto istituzionale, il HCPF è un'autorità annessa alla Corte dei conti, indipendente per legge. Nell'esercizio delle proprie funzioni, i membri del Consiglio superiore non richiedono né ricevono istruzioni dal governo, né da alcuna autorità estranea al Consiglio stesso. Il presidente dell'HCPF, essendo presidente della Corte dei conti, è inamovibile ed è responsabile della gestione del bilancio di questo organismo.
7. In base al documento programmatico di bilancio, il disavanzo pubblico dovrebbe raggiungere il 4,1% del PIL nel 2013, in linea con le previsioni della Commissione ma al di sopra della soglia del 3,7% del PIL, che è l'obiettivo fissato nel programma di stabilità di aprile. In base ai recenti dati sui risultati, si prevede che l'attività economica produca meno entrate fiscali, con una diminuzione del gettito stimata a circa 0,2% del PIL (anche tenuto conto di una lieve revisione al rialzo dell'impatto sul bilancio delle misure sul lato delle entrate). Sul lato della spesa, il contributo al bilancio dell'UE sarà superiore dello 0,1% del PIL rispetto a quanto previsto nel bilancio del 2013 e nel programma di stabilità. Le autorità francesi hanno segnalato anche un aumento dei costi legati ai sussidi di disoccupazione e alla spesa delle amministrazioni locali. Per il 2014, prevedono che il disavanzo raggiunga il 3,6% del PIL, sulla scia delle misure illustrate nel documento programmatico di bilancio. Sebbene tale valore sia notevolmente superiore al 2,9% del PIL, indicato come obiettivo nel programma di stabilità, la raccomandazione del Consiglio del 21 giugno 2013 ha prorogato il termine per la correzione del disavanzo eccessivo di altri due anni (rispetto a un solo anno supplementare ipotizzato ad aprile). La differenza deriva interamente dall'andamento previsto delle entrate.

8. Le prospettive di bilancio per il 2014 risultano essere leggermente peggiori nelle previsioni della Commissione rispetto al documento programmatico di bilancio, con un disavanzo pubblico pari al 3,8% del PIL. Il motivo principale di tale differenza sono le diverse proiezioni di spesa. Nello specifico, le autorità francesi prevedono un forte calo degli investimenti pubblici nel prossimo anno, in vista delle elezioni locali che si terranno a marzo 2014. Sebbene sia probabile, come è risultato in passato, che le elezioni portino una decelerazione degli investimenti delle amministrazioni locali, le previsioni della Commissione si fondano su un'ipotesi più prudente. Si stima che anche le retribuzioni dovrebbero aumentare ad un ritmo leggermente più elevato rispetto allo scenario macroeconomico sottostante il documento programmatico di bilancio. A tale riguardo, il Consiglio superiore per le finanze pubbliche ha evidenziato che le proiezioni ufficiali di spesa sono sensibili all'andamento delle retribuzioni e delle spese locali. Sul lato delle entrate, le previsioni della Commissione indicano che l'attività economica produrrà meno entrate fiscali di quanto previsto nel documento programmatico di bilancio. La situazione di bilancio prevista presenta elementi di rischio sia positivi che negativi. Per il 2013, rischi specifici riguardano alcuni sottosettori delle amministrazioni pubbliche, come gli enti locali e le agenzie statali, per i quali non vi sono ancora dati completi per l'intero esercizio. Non si può inoltre escludere che il governo intervenga con un taglio delle spese ministeriali prima della fine dell'anno, anche rimandandone alcune al 2014. Per il 2014, le eventuali revisioni delle prospettive macroeconomiche potrebbero incidere sul saldo nominale. I rischi specifici per le prospettive di bilancio includono la mancanza di informazioni dettagliate e i rischi di attuazione legati a una serie di misure illustrate nel documento programmatico di bilancio. In particolare, quest'ultimo è stato pesantemente modificato dal Parlamento e l'incidenza di alcuni provvedimenti sul bilancio è difficile da quantificare e/o da assegnare a determinati anni. Inoltre, il 29 ottobre le autorità francesi hanno annunciato la sospensione di un'ecotassa sugli automezzi pesanti, la cosiddetta "*éco-taxe poids lourds*", la cui entrata in vigore era prevista per gennaio 2014.
9. Il rapporto tra debito pubblico e PIL ha raggiunto il 90,2% nel 2012. Il programma di stabilità prevede una crescita ulteriore nel 2013-2014, che però rallenterà in maniera significativa nel 2014. Il documento programmatico di bilancio dipinge una situazione molto simile per quanto riguarda i risultati dell'anno corrente, con il previsto aumento del disavanzo poi ampiamente controbilanciato da revisioni dell'aggiustamento flussi-stock in direzione opposta. Per contro, nel 2014 il rapporto debito/PIL è destinato a peggiorare di quasi 1 punto percentuale rispetto ad aprile. Ciò riflette in particolare la previsione di un disavanzo nominale superiore nonché le revisioni al ribasso della crescita del PIL (nominale). Le proiezioni ufficiali del debito appaiono plausibili alla luce delle previsioni della Commissione, sebbene l'andamento previsto dei flussi-stock sia ritenuto incerto.
10. Il documento programmatico di bilancio illustra un numero significativo di misure sul lato delle entrate, con un impatto di bilancio stimato a ½% del PIL. Tuttavia, la maggior parte di questi provvedimenti si limiterà a compensare i mancati introiti derivanti da una serie di imposte sul reddito a carattere temporaneo adottate dalle autorità francesi nel 2013, che scadranno il prossimo anno. Infatti nel 2014 la pressione fiscale complessiva dovrebbe aumentare di non oltre 0,1 punti percentuali arrivando al 46,1% del PIL. Il documento programmatico di bilancio prevede tagli alla spesa pari a circa ¾% del PIL. Questi sono ripartiti tra i fondi dell'amministrazione centrale e quelli della previdenza sociale e dovrebbero

consistere principalmente nel mantenimento del congelamento dei salari di base, nel taglio dei costi operativi (compresi i trasferimenti dal governo centrale alle amministrazioni locali), in risparmi sulla spesa sanitaria, nonché in nuove disposizioni per l'adeguamento annuale all'inflazione delle pensioni. Tuttavia, varie misure non sono state ancora definite nei dettagli. In particolare non sono disponibili informazioni sufficienti circa la prevista riduzione dei costi operativi degli enti di previdenza e assistenza sociale né in merito al sistema di indennità di disoccupazione gestito dalle parti sociali. Al contempo, i tagli ai fondi dell'amministrazione centrale trasferiti alle autorità locali non si tradurranno necessariamente in una analoga riduzione della spesa a livello locale, poiché le autorità locali sono state autorizzate ad aumentare temporaneamente le imposte di bollo sulla vendita di immobili.

11. Secondo le previsioni della Commissione, il disavanzo nominale risulterà superiore a quanto raccomandato sia nel 2013 che nel 2014. Le variazioni del saldo strutturale sottostanti la proiezione del disavanzo nominale sono stimate rispettivamente allo 0,9% e allo 0,7% del PIL. Tuttavia, se corretto alla luce delle revisioni delle stime della crescita potenziale del PIL e del gettito fiscale inferiore a quanto previsto all'epoca dell'adozione della raccomandazione del Consiglio, lo sforzo strutturale è pari rispettivamente all'1,3% e allo 0,8% del PIL. Per quanto riguarda l'esecuzione di bilancio del 2013, i dati più recenti sui risultati indicano una diminuzione delle entrate rispetto alla primavera. Ciò può essere la conseguenza di un'attività economica che produce meno entrate fiscali, ma anche di un minore impatto esercitato sul bilancio dalle misure discrezionali rispetto a quanto inizialmente previsto. Tuttavia, finora non sono state effettuate sostanziali revisioni del previsto impatto sul bilancio di queste misure, dato che, secondo le autorità francesi, ciò non sarebbe giustificato prima di avere a disposizione i dati di fine esercizio per il 2013. A questo proposito, le previsioni della Commissione indicano un lieve calo rispetto alle stime ufficiali, ma non si può escludere che il risultato sia comunque peggiore. Il valore corretto dello sforzo strutturale per il 2014 appare di poco in linea con la raccomandazione del Consiglio. Tuttavia, la composizione della stretta di bilancio sottostante le previsioni della Commissione sembra in certa misura differire da quanto illustrato nel documento programmatico di bilancio. In effetti, quest'ultimo punta a tagli di spesa che rappresentano l'80% dell'adeguamento complessivo (misurato in termini di miglioramento del saldo strutturale), mentre secondo le previsioni della Commissione i risparmi rappresenteranno meno della metà di questa cifra, in particolare a causa delle previste eccedenze di spesa e del diverso trattamento delle misure una tantum sul lato delle entrate. Un esame bottom-up mostra che l'insieme delle misure attuate nel 2013 risulta leggermente inferiore all'1½% del PIL indicato nella raccomandazione del Consiglio. Per il 2014, lo sforzo di bilancio in base all'analisi bottom-up è leggermente al di sotto rispetto alle misure "superiori all'1% del PIL" ritenute necessarie per conseguire l'obiettivo strutturale indicato nella raccomandazione, il che mette in evidenza le incertezze relative alle prospettive di bilancio. Per il 2015, il documento programmatico di bilancio prevede che il disavanzo raggiunga il 2,8% del PIL, in linea con la raccomandazione del Consiglio. Tuttavia, nello scenario abituale a politiche invariate, la Commissione prevede un disavanzo pari al 3,7% del PIL, il che significa che, per garantire il raggiungimento dell'obiettivo per il 2015, saranno necessarie varie misure supplementari, oltre a quelle già specificate. Nel complesso, sebbene sui risultati di bilancio previsti, e quindi sul miglioramento sotteso del saldo strutturale, gravino ancora rischi sia verso l'alto che verso il basso, si può considerare che la Francia abbia dato seguito effettivo alla raccomandazione del Consiglio del 21 giugno 2013.

12. Conformemente alla raccomandazione del Consiglio del 21 giugno 2013, la Francia ha anche presentato un programma di partenariato economico. Tale programma è incentrato su misure che, con pochissime eccezioni, sono già state attuate o sono in fase di adozione. Si forniscono informazioni limitate sulla strategia politica del governo per il periodo fino al 2015, termine per la correzione del disavanzo eccessivo. La proposta governativa di riforma delle pensioni ridurrà il disavanzo del sistema pensionistico, ma non sarà sufficiente ad eliminarlo entro il 2020, orizzonte temporale entro cui si prevede che i regimi per i funzionari pubblici e gli impiegati in varie imprese pubbliche continueranno ad accumulare disavanzi significativi. L'attuale riesame della spesa ha finora prodotto risultati piuttosto limitati e resta da vedere in quale misura si tradurrà in risparmi concreti. È altrettanto incerto se la prevista riforma di decentramento riuscirà a migliorare il coordinamento tra i livelli locali, regionali e nazionali, generando risparmi significativi per l'intera amministrazione pubblica. Il programma di partenariato economico fornisce scarse informazioni sulle misure volte ad affrontare il previsto aumento della spesa pubblica nella sanità nel medio e lungo termine. Inoltre, le recenti decisioni adottate dal governo in materia fiscale sembrano porsi in contrasto con la raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2013, creando incertezza circa la strategia seguita dal governo. Occorre infine precisare le misure alla base dell'impegno del governo di ridurre il costo del lavoro. Nel complesso, se da un lato le riforme già varate rappresentano dei progressi, dall'altro occorrono ulteriori sforzi per affrontare gli squilibri di bilancio e strutturali per sostenere efficacemente una correzione duratura del disavanzo eccessivo. Su questa base, la Commissione ha elaborato la proposta di parere del Consiglio sul programma di partenariato economico della Francia.
13. Sulla base delle sue previsioni, la Commissione ritiene nel complesso che il documento programmatico di bilancio trasmesso il 1° ottobre sia conforme alle regole contenute nel PSC. In particolare, le previsioni della Commissione indicano la conformità alla raccomandazione per il 2014 nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi. La Commissione ritiene inoltre che la Francia abbia compiuto progressi limitati in relazione alla parte strutturale delle raccomandazioni in materia di bilancio formulate dal Consiglio nell'ambito del semestre europeo. Alla luce dei rischi che gravano sulle previsioni di miglioramento del saldo strutturale nel 2013-2014 e del considerevole scostamento previsto rispetto all'obiettivo per il 2015, occorre che la Francia attui il bilancio 2014 in maniera rigorosa e adotti per il 2015 un numero consistente di misure aggiuntive oltre a quelle illustrate finora, al fine di conseguire i miglioramenti del saldo strutturale raccomandati dal Consiglio. Inoltre, tutte le entrate impreviste dovranno essere utilizzate per ridurre il disavanzo. Infine, si invitano le autorità francesi ad accelerare i progressi verso l'attuazione delle raccomandazioni di bilancio nell'ambito del semestre europeo.

Fatto a Bruxelles, il 15.11.2013

*Per la Commissione
Olli REHN
Il vicepresidente*