



Bruxelles, 29.5.2013
COM(2013) 384 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

intesa a far cessare la situazione di disavanzo pubblico eccessivo in Francia

{SWD(2013) 384 final}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

intesa a far cessare la situazione di disavanzo pubblico eccessivo in Francia

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 126, paragrafo 7,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) A norma dell'articolo 126 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi.
- (2) Il patto di stabilità e crescita è basato sull'obiettivo di finanze pubbliche sane come mezzo per rafforzare le condizioni per la stabilità dei prezzi e per una crescita forte e sostenibile che favorisca la creazione di posti di lavoro.
- (3) Il 27 aprile 2009 il Consiglio ha deciso, in conformità dell'articolo 104, paragrafo 6, del trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), che in Francia esisteva un disavanzo eccessivo e ha emanato raccomandazioni ai fini della sua correzione entro il 2012¹, conformemente all'articolo 104, paragrafo 7, del TCE e all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi².
- (4) Il 2 dicembre 2009 il Consiglio ha stabilito, in conformità all'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE, che, nonostante le autorità francesi avessero dato seguito effettivo alla raccomandazione, si erano verificati eventi economici sfavorevoli impreveduti con

¹ I documenti relativi alla procedura per i disavanzi eccessivi della Francia sono consultabili al seguente indirizzo:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/france_en.htm

² GU L 209 del 2.8.1997, pag. 6.

importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche dopo la sua adozione. Di conseguenza, il Consiglio ha raccomandato alla Francia di correggere il disavanzo eccessivo entro il 2013. Per portare il disavanzo pubblico al di sotto del 3% del PIL in modo credibile e duraturo si raccomandava alle autorità francesi di: a) attuare le misure di risanamento nel 2010 come previsto e di rafforzare lo sforzo di bilancio a partire dal 2011; b) garantire in media uno sforzo di bilancio annuo superiore all'1% del PIL nel periodo 2010-13, e c) precisare le misure necessarie per ottenere la correzione del disavanzo eccessivo entro il 2013, se le condizioni congiunturali lo permettono, e accelerare la riduzione del disavanzo qualora le condizioni economiche o di bilancio risultino migliori di quanto previsto all'epoca della raccomandazione. Nelle sue raccomandazioni il Consiglio ha fissato al 2 giugno 2010 il termine per darvi seguito effettivo in linea con le disposizioni dell'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1467/97.

- (5) Il 15 giugno 2010 la Commissione, basandosi sulle previsioni di primavera 2010 dei suoi servizi, è giunta alla conclusione che la Francia aveva dato seguito effettivo alla raccomandazione del Consiglio del 2 dicembre 2009 che le chiedeva di portare il disavanzo pubblico al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL e ha pertanto ritenuto che non fossero necessari ulteriori interventi nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi.
- (6) Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1467/97, il Consiglio può decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare una raccomandazione rivista a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE, se è stato dato seguito effettivo alla raccomandazione e se si verificano eventi economici sfavorevoli imprevisti con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche dopo la sua adozione. Il verificarsi di eventi economici sfavorevoli imprevisti con importanti conseguenze negative sul bilancio è valutato alla luce delle previsioni economiche su cui si fonda la raccomandazione del Consiglio.
- (7) Ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE e dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1467/97, il Consiglio deve formulare raccomandazioni allo Stato membro in questione al fine di far cessare la situazione di disavanzo eccessivo entro un determinato periodo. La raccomandazione fissa un termine massimo di sei mesi entro il quale lo Stato membro deve darvi seguito effettivo per correggere il disavanzo eccessivo. Inoltre, è opportuno che, in una raccomandazione intesa a correggere il disavanzo eccessivo, il Consiglio chieda che si realizzino ogni anno obiettivi di bilancio che, sulla base delle previsioni sottese alla raccomandazione, siano coerenti con un miglioramento annuo minimo del saldo strutturale, ossia del saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle misure temporanee e una tantum, pari ad almeno lo 0,5% del PIL come parametro di riferimento.
- (8) Secondo le previsioni di autunno 2009 dei servizi della Commissione, su cui si è basata la raccomandazione del Consiglio del 2 dicembre 2009, a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE, l'economia francese avrebbe dovuto crescere

dell'1,2% nel 2010 e dell'1,5% nel 2011. Il 2012 e il 2013 superavano l'orizzonte temporale delle previsioni, ma l'ipotesi di un riassorbimento graduale dell'ampio divario negativo tra prodotto effettivo e prodotto potenziale entro il 2015 lasciava presagire per tali anni una crescita superiore a quella del 2011. La crescita del PIL nel 2010 è stata sostanzialmente superiore alle previsioni di autunno 2009 dei servizi della Commissione e nel 2011 è stata leggermente superiore all'1,5% previsto, ma nel 2012 l'economia francese è entrata in stagnazione.

- (9) Secondo le previsioni di primavera 2013 dei servizi della Commissione, quest'anno il PIL dovrebbe diminuire dello 0,1%, il che implica anche per il 2013 uno scenario ben peggiore di quello su cui si basava la raccomandazione del Consiglio del dicembre 2009. La debolezza del reddito reale disponibile delle famiglie, legata in particolare all'aumento della disoccupazione e delle imposte, sarà solo in parte compensata dal rallentamento dell'inflazione, mentre la scarsa fiducia delle imprese dovrebbe portare a un continuo calo degli investimenti. Un lieve rilancio del settore estero dovrebbe tradursi in una modesta ripresa dell'attività nel secondo semestre dell'anno. Il graduale aumento della fiducia e il recupero del reddito reale disponibile, in assenza di ulteriori misure di risanamento, dovrebbero tradursi in una crescita positiva nel 2014 (1,1%). Nonostante gli sforzi del governo per sostenere l'occupazione, in particolare dei giovani e dei lavoratori più anziani, il tasso di disoccupazione dovrebbe aumentare ulteriormente, fino al 10,6% nel 2013 e al 10,9% nel 2014. Nel 2013 l'inflazione dovrebbe scendere all'1,2% in seguito alla diminuzione dei prezzi dell'energia, per poi aumentare di nuovo l'anno prossimo, soprattutto per il previsto aumento dell'IVA.
- (10) La crisi economica ha avuto un impatto significativo anche sul saldo di bilancio pubblico. Nel 2009 il disavanzo è salito al 7,5% del PIL, un dato senza precedenti, registrato in seguito al già elevato 3,3% del 2008 dovuto al funzionamento degli stabilizzatori automatici e alle misure discrezionali di stimolo di bilancio attuate dalle autorità nell'ambito del piano europeo di ripresa economica. Nel 2010 il disavanzo pubblico è sceso al 7,1% del PIL, riflettendo gli effetti congiunturali e un miglioramento del saldo strutturale (parzialmente controbilanciato da misure una tantum che hanno aumentato il disavanzo). Il saldo strutturale è aumentato dello 0,3% del PIL. Nel 2011 il disavanzo è sceso significativamente fino a raggiungere il 5,3% del PIL. Sebbene la crescita del PIL sia rimasta invariata rispetto al 2010, attestandosi all'1,7%, il miglioramento è dipeso principalmente dall'intensificazione degli sforzi di risanamento e dalla definitiva soppressione del piano europeo di ripresa economica. Lo sforzo di bilancio, misurato dalla variazione del saldo strutturale, è stato pari all'1,2% del PIL. Nel 2012 il disavanzo nominale ammontava al 4,8% del PIL: l'obiettivo del 4,5% stabilito dalle autorità non è stato raggiunto, malgrado l'adozione di consistenti nuove misure. Parte della differenza deriva dal costo del salvataggio del gruppo bancario Dexia (0,1% del PIL). Il saldo strutturale è aumentato dell'1,1% del PIL.

- (11) Stando alle previsioni di primavera 2013 dei servizi della Commissione, quest'anno il disavanzo nominale dovrebbe diminuire ulteriormente grazie alle misure adottate, in particolare, nel quadro del bilancio. Le misure relative alle entrate comprendono un ulteriore aumento delle imposte dirette e dei contributi sociali. Le attuali regole in materia di spesa (amministrazione centrale e assistenza sanitaria) sono rinnovate e ciò contribuirà a contenere la spesa. Al contenimento della spesa contribuiranno altresì un'inflazione più bassa del previsto e la parziale sospensione dell'indicizzazione delle pensioni del secondo pilastro, in accordo con le parti sociali. Tuttavia, la crescita del PIL, che nelle previsioni dovrebbe essere ben inferiore al potenziale, influenzerà negativamente il saldo nominale. Nel complesso il disavanzo dovrebbe raggiungere il 3,9% del PIL. Il saldo strutturale dovrebbe aumentare di un ulteriore 1,3% del PIL. Nel 2014 il disavanzo dovrebbe raggiungere il 4,2% del PIL secondo la consueta ipotesi di politiche invariate, che implica che sono state esaminate solo le misure sufficientemente dettagliate. In particolare, una parte delle misure volte a finanziare il neointrodotta credito d'imposta accordato alle imprese per favorire la competitività e l'occupazione deve ancora essere specificata e alcuni pagamenti di imposte eccezionali scadranno alla fine del 2013. Nel complesso, l'anno prossimo il saldo strutturale dovrebbe rimanere pressoché stabile.
- (12) In base alle previsioni di primavera 2013 dei servizi della Commissione, quest'anno il disavanzo strutturale dovrebbe scendere al 2,2% del PIL rispetto al 6,1% del 2009, pari all'1,0% del PIL in media nel periodo di riferimento 2010-2013. Se si tiene conto delle revisioni al ribasso della crescita potenziale della produzione (+0,1% del PIL) e delle entrate straordinarie (-0,2% del PIL) rispetto al momento in cui il Consiglio ha adottato la raccomandazione, in media lo sforzo annuo di bilancio è pari allo 0,9% del PIL ed è dunque leggermente inferiore alla raccomandazione, che prevede uno sforzo superiore all'1% del PIL. Tuttavia, una valutazione generale delle misure discrezionali attuate dalle autorità francesi nel periodo 2010-2013 permette di concludere che dette misure hanno un'incidenza complessiva sul bilancio pari a circa 5/4% del PIL, ovvero all'1,3% del PIL all'anno in media. Oltre a migliorare il saldo strutturale, l'impatto delle singole misure discrezionali in detto periodo ha consentito di compensare la tendenza all'aumento autonomo della spesa pubblica dovuto a fattori quali l'invecchiamento demografico; pertanto, l'analisi dal basso verso l'alto fornisce un quadro più positivo rispetto a quello fornito dall'approccio dall'alto verso il basso basato sul saldo strutturale. Le misure comprendono un aumento sostanziale delle imposte sul reddito delle persone fisiche e delle società, accompagnato dall'aumento delle imposte indirette e dei contributi sociali, da un congelamento delle retribuzioni di base dei dipendenti pubblici nonché da economie derivanti dalla revisione generale delle politiche pubbliche (RGPP), dalla riforma pensionistica del 2010 e dal fatto che l'obiettivo in materia di spesa sanitaria (ONDAM) è stato sistematicamente raggiunto (e superato). Alla luce di queste considerazioni, si può ritenere che le autorità francesi abbiano dato seguito effettivo alla raccomandazione.
- (13) Il rapporto debito pubblico/PIL, pari al 79,2% nel 2009, l'anno scorso ha superato il 90%. Stando alle previsioni di primavera 2013 dei servizi della Commissione, nel

periodo considerato il rapporto debito/PIL continuerà ad aumentare fino a raggiungere il 94,0% nel 2013 e il 96,2% nel 2014, dati il persistere di disavanzi pubblici relativamente elevati e la modesta crescita del PIL nominale. Anche gli aggiustamenti stock/flussi, che comprendono i contributi al Meccanismo europeo di stabilità e i prestiti diretti ai paesi della zona euro sottoposti a programma, contribuiranno ad aumentare il debito pubblico.

- (14) Il sostanziale peggioramento della posizione di bilancio derivante da una situazione economica complessiva più debole rispetto a quella su cui si basava la raccomandazione del Consiglio del 2009 indica che sono giustificate raccomandazioni riviste a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE per prorogare il termine per la correzione del disavanzo eccessivo in Francia, in linea con le regole del patto di stabilità e crescita.
- (15) A fronte di forti incertezze relative agli sviluppi economici e di bilancio, l'obiettivo di bilancio raccomandato per l'ultimo anno del periodo di correzione dovrebbe essere fissato a un livello nettamente inferiore al valore di riferimento, al fine di garantire una realizzazione efficace e duratura della correzione entro il termine previsto.
- (16) La proroga di solo un anno del termine per la correzione del disavanzo eccessivo renderebbe necessario nel 2014 uno sforzo di bilancio nettamente superiore allo sforzo di bilancio annuale medio raccomandato dal Consiglio il 2 dicembre 2009 per il periodo 2010-2013, che ostacolerebbe in misura significativa la crescita economica prevista per l'anno prossimo. Una proroga di due anni consentirà di riportare il disavanzo nominale al di sotto del 3% del PIL nel 2015, limitando l'impatto sulla crescita nel 2014 e nel 2015. Concedendo alla Francia altri due anni, sarebbero rispettati gli obiettivi di disavanzo nominale del 3,9% del PIL nel 2013, del 3,6% nel 2014 e del 2,8% nel 2015. Il necessario miglioramento annuo del saldo strutturale di bilancio sarebbe pari all'1,3% del PIL nel 2013 e allo 0,8% sia nel 2014 che nel 2015. Anche tenendo conto di un'eventuale deterioramento della tendenza del saldo strutturale, ciò implicherebbe la necessità di misure discrezionali superiori all'1% del PIL all'anno nel 2014 e nel 2015.
- (17) Al fine di conseguire gli obiettivi di bilancio, è di fondamentale importanza che le autorità diano piena attuazione alle misure già adottate per il 2013 (attualmente stimate all'1½% del PIL) e precisino, adottino e attuino rapidamente economie di spesa e/o misure sulle entrate superiori all'1% del PIL l'anno nel 2014 e nel 2015 (l'impatto complessivo delle misure adottate/finora specificate nel dettaglio per il 2014 e il 2015 è solo marginale). In particolare, deve ancora essere specificata la maggior parte delle economie previste che dovrebbero sostenere le varie norme di spesa per il 2014-15. Il mantenimento oltre il 2013 del congelamento delle retribuzioni di base, applicato a tutti i comparti della pubblica amministrazione, non è stato confermato esplicitamente. Inoltre, mentre è in corso la revisione della spesa MAP ("modernisation de l'action publique"), non è ancora chiaro se essa si tradurrà in economie significative (e facili da quantificare). Per quanto riguarda il sistema pensionistico, le effettive misure che

sosterrebbero la riforma pianificata non sono ancora note, così come mancano anche i dettagli del previsto rallentamento della spesa degli enti locali. Sul piano delle entrate, a fine 2013 scadranno i pagamenti di alcune imposte eccezionali e finora non sono state annunciate misure specifiche per compensarle. Anche i rischi che incombono sullo scenario macroeconomico delineato dalle autorità francesi per il prossimo anno devono chiaramente essere rivisti al rialzo. Infatti, sebbene la crescita del PIL sia data all'1,2%, quindi molto vicina all'ipotesi formulata dalle previsioni di primavera 2013 dei servizi della Commissione (1,1%), gli scenari di bilancio soggiacenti sono molto diversi: lo scenario delle autorità francesi suppone uno sforzo strutturale dell'1% nel 2014, mentre lo scenario dei servizi della Commissione si basa su un leggero deterioramento del saldo strutturale. Anche il consiglio di bilancio di recente istituzione ("Haut Conseil des finances publiques") ha ritenuto nettamente ottimistico lo scenario macroeconomico su cui si basa l'attuale obiettivo di disavanzo 2014. Nel complesso, la situazione dovrà essere monitorata attentamente e le autorità dovrebbero essere pronte ad adottare misure correttive in caso di scostamenti di spesa o diminuzione delle entrate.

- (18) Nella relazione 2012 sulla sostenibilità di bilancio la Commissione afferma che non sembra che la Francia debba far fronte a un rischio di tensioni di bilancio a breve termine. Nel medio e lungo termine, i rischi appaiono medio-bassi. Tuttavia, i recenti sviluppi che incidono sul sistema pensionistico destano maggiori preoccupazioni. In particolare, le proiezioni più recenti del consiglio d'indirizzo sulle pensioni ("Conseil d'orientation des retraites") indicano un persistente disavanzo del sistema da qui al 2020. Ciò conferma l'urgente necessità di un'ulteriore riforma delle pensioni al fine di ripristinare la piena sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche.
- (19) La Francia soddisfa le condizioni per la proroga del termine per la correzione del disavanzo pubblico eccessivo prevista dall'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi,

HA ADOTTATO LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE:

- (1) la Francia dovrebbe far cessare l'attuale situazione di disavanzo eccessivo entro il 2015;
- (2) la Francia dovrebbe conseguire un disavanzo nominale del 3,9% del PIL nel 2013, del 3,6% nel 2014 e del 2,8% nel 2015, in linea con un miglioramento del saldo strutturale dell'1,3% del PIL nel 2013, dello 0,8% nel 2014 e dello 0,8% nel 2015, in base alle previsioni di primavera 2013 estese dei servizi della Commissione;
- (3) la Francia dovrebbe dare piena attuazione alle misure già adottate per il 2013 (1½% del PIL) nonché precisare, adottare e attuare rapidamente le misure di risanamento necessarie per il 2014 e il 2015, al fine di realizzare il miglioramento del saldo strutturale raccomandato, operando nel contempo, come attualmente previsto, un

esame approfondito delle categorie di spesa in tutti i comparti della pubblica amministrazione, anche a livello di previdenza sociale e di enti locali;

- (4) la Francia dovrebbe destinare tutte le entrate straordinarie alla riduzione del disavanzo; le misure di risanamento del bilancio dovrebbero garantire un miglioramento duraturo del saldo strutturale delle amministrazioni pubbliche con modalità favorevoli alla crescita;
- (5) il Consiglio fissa al 1° ottobre 2013 il termine entro il quale la Francia deve dare seguito effettivo alla presente raccomandazione e, a norma dell'articolo 3, paragrafo 4 *bis*, del regolamento (CE) n. 1467/97, riferire in dettaglio sulla strategia di risanamento prospettata per il conseguimento degli obiettivi fissati.

Inoltre, le autorità francesi dovrebbero rafforzare la sostenibilità a lungo termine del sistema pensionistico, adeguando ulteriormente tutti i parametri pertinenti. In particolare, la riforma prevista dovrebbe essere adottata entro la fine di quest'anno, come attualmente prospettato, garantendo l'equilibrio sostenibile del sistema entro il 2020, evitando nel contempo qualsiasi ulteriore aumento del costo del lavoro. Inoltre, per garantire il successo della strategia di risanamento del bilancio, sarà importante sostenere tale risanamento con riforme strutturali generali, in linea con le raccomandazioni del Consiglio rivolte alla Francia nell'ambito del semestre europeo e in particolare quelle relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici.

Oltre alla relazione prevista nella raccomandazione (5), le autorità francesi sono invitate a riferire sui progressi compiuti nell'attuazione delle presenti raccomandazioni almeno a cadenza semestrale, nonché in un capitolo distinto dei programmi di stabilità fino alla completa correzione del disavanzo eccessivo.

La Repubblica francese è destinataria della presente raccomandazione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*