



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 30.5.2012
COM(2012) 313 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2012 della Francia

**e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità della Francia 2012-
2016**

{SWD(2012) 313 final}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2012 della Francia

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità della Francia 2012-2016

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,

sentito il comitato economico e finanziario,

considerando quanto segue:

- (1) Il 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione europea di avviare "Europa 2020", una nuova strategia per l'occupazione e la crescita basata su un maggiore coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave in cui occorre intervenire per rafforzare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività dell'Europa.
- (2) Il Consiglio ha adottato, il 13 luglio 2010, una raccomandazione sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (2010-2014) e,

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

³ COM(2012) 313 definitivo.

⁴ P7_TA(2012)0048 e P7_TA(2012)0047.

il 21 ottobre 2010, una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione⁵, che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

- (3) Il 12 luglio 2011 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2011 della Francia e ha formulato il suo parere sul programma di stabilità aggiornato della Francia 2011-2014.
- (4) Il 23 novembre 2011 la Commissione ha adottato la seconda Analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del secondo semestre europeo di coordinamento integrato ed ex-ante delle politiche, che è parte integrante della strategia Europa 2020. Sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la Commissione ha adottato, il 14 febbraio 2012, la relazione sul meccanismo di allerta⁶, in cui annovera la Francia tra gli Stati membri che avrebbero fatto oggetto di esame approfondito.
- (5) Il 2 marzo 2012 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per garantire la stabilità finanziaria, il risanamento di bilancio e le azioni volte a promuovere la crescita. Esso ha sottolineato la necessità di portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita, ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia, promuovere la crescita e la competitività, lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi e modernizzare la pubblica amministrazione.
- (6) Il 2 marzo 2012 il Consiglio europeo ha inoltre invitato gli Stati membri che partecipano al patto Euro Plus a presentare i loro impegni in tempo utile perché possano essere inseriti nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.
- (7) Il 4 maggio 2012 la Francia ha presentato il suo programma di stabilità aggiornato, relativo al periodo 2012-2016, e il 13 aprile 2012 il suo programma nazionale di riforma 2012. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto dei reciproci collegamenti interni. A norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011 la Commissione ha anche svolto un esame approfondito⁷ per verificare se la Francia presentasse squilibri macroeconomici. La Commissione ha concluso che la Francia presenta squilibri, che non sono tuttavia di natura eccessiva.
- (8) In base alla valutazione del programma di stabilità a norma del regolamento (CE) n. 1466/97, il Consiglio ritiene che lo scenario macroeconomico alla base delle proiezioni di bilancio contenute nel programma sia ottimistico. Secondo le previsioni della Commissione della primavera 2012, la crescita del PIL si attesterà allo 0,5% nel 2012 e all'1,3% nel 2013, a fronte, rispettivamente, dello 0,7% e dell'1,75%, prospettati dal programma. Dopo il disavanzo migliore del previsto, pari al 5,2% del PIL, registrato nel 2011, il programma prevede di ridurlo al 3% del PIL nel 2013, termine fissato dal Consiglio per correggere il disavanzo eccessivo, e di continuare successivamente il risanamento nella prospettiva del pareggio di bilancio entro il 2016. Nelle previsioni, l'obiettivo di bilancio a medio termine di un pareggio in termini

⁵ Decisione 2012/238/UE del Consiglio, del 26 aprile 2012.

⁶ COM(2012) 68 definitivo.

⁷ SWD(2012) 155 definitivo.

strutturali sarà raggiunto durante il periodo del programma. L'obiettivo di bilancio a medio termine riflette adeguatamente i requisiti del patto di stabilità e crescita. Lo sforzo medio annuo di bilancio programmato per il periodo 2010-2013, basato sul saldo strutturale (ricalcolato)⁸, è in linea con la raccomandazione del Consiglio del 2 dicembre 2009. Secondo le proiezioni, nel periodo 2014-2016 saranno compiuti progressi in termini strutturali verso il conseguimento dell'obiettivo di bilancio a medio termine per un ulteriore 0,7% del PIL l'anno. In base al programma, il tasso di crescita della spesa pubblica, tenendo conto delle misure discrezionali sul lato delle entrate, è in linea con il parametro di riferimento per la spesa previsto nel patto di stabilità e crescita. Il percorso di aggiustamento illustrato nel programma è esposto a rischi: lo scenario macroeconomico potrebbe rivelarsi meno favorevole, come prospettato nelle previsioni della Commissione della primavera 2012; manca un'indicazione sufficientemente specifica delle misure atte a permettere di raggiungere gli obiettivi dal 2013 in avanti e realizzare lo sforzo di bilancio medio annuo raccomandato; storicamente, inoltre, la Francia presenta risultati alterni riguardo al rispetto degli obiettivi di spesa. Non è quindi certo che il disavanzo eccessivo possa essere corretto entro il 2013, a meno di specificare a sufficienza le misure previste e di attuarne altre laddove se ne presenti la necessità. Si prevede che il rapporto debito/PIL passi dall'85,8% del 2011 all'89,2% nel 2013, per scendere all'83,2% nel 2016. Secondo il programma, il parametro di riferimento per la riduzione del debito sarà raggiunto alla fine del periodo di transizione (2016).

- (9) Nonostante le misure di risanamento supplementari adottate nel secondo semestre 2011 e nel febbraio 2012, l'attuazione del risanamento di bilancio rimane una sfida di grande impegno. Per ristabilire una posizione di bilancio sostenibile è indispensabile evitare eccedenze di spesa mediante un impegno di bilancio più rigoroso. Per favorire la correzione del disavanzo eccessivo nelle modalità previste, sarebbe altresì opportuno che la Francia sfruttasse le possibilità di accelerazione della riduzione del debito. Per quanto riguarda la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche e l'adeguatezza delle pensioni future, è in via di applicazione graduale la riforma delle pensioni adottata nel 2010. Se l'occupazione e la crescita si riveleranno inferiori alle previsioni, non è tuttavia sicuro che il sistema raggiunga il pareggio entro il 2018 e si prevede che esso registri un disavanzo dopo il 2020. Inoltre, il comitato d'indirizzo di recente istituzione, incaricato di emettere ogni anno un parere sulla situazione finanziaria dei diversi regimi pensionistici e sulle condizioni necessarie a garantire il pareggio dei conti entro il 2018, non ha formulato tale parere nel 2011, rendendo difficoltosa la valutazione della sostenibilità del sistema pensionistico.
- (10) Al funzionamento del mercato del lavoro francese gioverebbe un'ulteriore riduzione della segmentazione che lo caratterizza. In caso di esuberi dettati da motivi economici, il contratto di sicurezza professionale (CSP), introdotto con la legge del luglio 2011 fondendo due tipologie di contratto preesistenti, trasferisce l'onere del servizio di consulenza dal datore di lavoro ai servizi pubblici per l'impiego (*Pôle emploi*). Si tratta di un'iniziativa positiva, ma limitata. Sono state altresì adottate, o sono all'esame, varie misure intese a introdurre flessibilità nell'organizzazione del lavoro per le aziende temporaneamente in difficoltà, che, tuttavia, non affrontano specificamente il

⁸ Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle misure temporanee e una tantum, ricalcolato dai servizi della Commissione sulla base delle informazioni contenute nel programma, secondo la metodologia concordata.

problema della segmentazione del mercato del lavoro. Dall'analisi della legislazione a tutela dell'occupazione emerge inoltre che la procedura amministrativa di licenziamento individuale continua a generare incertezza e a esporre il datore di lavoro a spese potenzialmente ingenti. È infine importante assicurare che gli adeguamenti del salario minimo favoriscano l'occupazione, soprattutto dei giovani e delle persone poco qualificate.

- (11) A seguito della riforma delle pensioni, passi nella giusta direzione si registrano con le misure intese a favorire l'occupazione dei lavoratori più anziani, compreso l'obbligo imposto alle imprese di attuare una gestione dell'età attiva. In generale, tuttavia, i piani d'azione collegati sono poco ambiziosi e non contemplano misure quali la riduzione dell'orario di lavoro o l'offerta di posti adatti specificamente ai lavoratori più anziani. Inoltre, alcuni aspetti del sistema di indennità di disoccupazione applicato ai lavoratori più anziani (durata, mancanza di degressività) possono costituire incentivi limitati al lavoro. Occorre infine una strategia di più ampio respiro nel settore dell'educazione degli adulti per aumentarne l'occupabilità.
- (12) Per affrontare il problema della disoccupazione giovanile le autorità francesi si sono impegnate a portare il numero degli apprendistati da 600 000 a 800 000 entro il 2015. Nel 2011 e 2012 sono state varate diverse misure intese ad aumentare la percentuale degli apprendisti nelle imprese e a inasprire le sanzioni per le aziende inadempienti; ciò nonostante il numero complessivo di apprendistati è ancora lontano dall'obiettivo. Da uno studio recente commissionato dalle autorità francesi emerge inoltre che il 40% delle PMI ritiene le competenze degli apprendisti inadeguate alle esigenze aziendali. Alle politiche volte ad affrontare il problema della disoccupazione giovanile gioverebbe quindi una maggiore corrispondenza fra le competenze insegnate nel sistema scolastico-formativo e le esigenze del mercato del lavoro.
- (13) La fusione in un unico ente (*Pôle emploi*) degli uffici di collocamento (ANPE) e dell'agenzia che gestiva le indennità di disoccupazione (UNEDIC) non ha ancora prodotto i risultati auspicati in termini di efficacia e qualità dei servizi. Sebbene il nuovo accordo trilaterale pluriennale sul funzionamento e i servizi di *Pôle emploi* nel periodo 2012-2014, firmato nel gennaio 2012 (tra governo, parti sociali e *Pôle emploi*), costituisca un passo nella giusta direzione, il fatto che una serie di traguardi/obiettivi non sia ancora fissata rende per il momento difficoltoso valutare la portata della riforma. La credibilità della riforma è altresì messa alla prova dai vincoli di bilancio e dalle limitate risorse umane dei servizi pubblici per l'impiego.
- (14) Nel febbraio 2012 la Francia ha deciso un aumento di 1,6 punti percentuali dell'IVA, portandola al 21,2%, e un incremento di 2 punti percentuali degli oneri di natura sociale gravanti sui redditi da capitale e sulle plusvalenze, portandoli al 15,5%, per compensare la diminuzione dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro. La misura è appropriata all'introduzione di un regime tributario più equilibrato che sgravi il lavoro di parte dell'onere fiscale e, come rilevano i servizi della Commissione nell'esame approfondito degli squilibri macroeconomici, potrebbe contribuire a migliorare la competitività di costo delle esportazioni francesi, con potenziali impatti positivi sulla redditività delle imprese e, a più lungo termine, sugli investimenti e sulla competitività non legata al prezzo. Tuttavia, il settore interessato dalla riforma è eccessivamente limitato. Inoltre, sebbene si sia intervenuti sul versante della riduzione delle agevolazioni fiscali, agli sforzi in tal senso si è accompagnato un innalzamento delle aliquote, con tendenziale aumento dell'onere fiscale sul lavoro, già piuttosto

pesante. Poiché il gettito francese risultante dalle imposte ambientali è al penultimo posto per entità nell'UE, vi è ampio margine per un aumento di tali imposte. Non sono state infine adottate misure specifiche per valutare l'efficacia di alcune aliquote ridotte verso il conseguimento degli obiettivi occupazionali o sociali che si prefiggono (in particolare per quanto riguarda le aliquote IVA ridotte).

- (15) Nonostante le varie riforme adottate per semplificare il contesto imprenditoriale ed eliminare le restrizioni in alcune professioni e settori regolamentati, sussistono ostacoli all'ingresso e condizioni restrittive di esercizio per numerosi altri (ad es., veterinari, tassisti, settore medico-sanitario, professioni legali, compresi i notai). Ne consegue l'esigenza di procedere ad un esame orizzontale e sistematico delle restanti restrizioni all'ingresso e all'esercizio delle professioni regolamentate per valutarne necessità e proporzionalità. Per quanto attiene al settore del commercio al dettaglio, si dovrebbe permettere ai distributori di fissare liberamente i prezzi da loro praticati e altre condizioni commerciali, affinché il consumatore possa beneficiare di prezzi inferiori. Altrettanto vantaggiose per il consumatore sarebbero altre misure atte a favorire la concorrenza in questo settore ad elevata concentrazione, quali la revoca o la revisione delle restrizioni inerenti alla pianificazione territoriale e lo snellimento delle procedure per l'apertura di nuove strutture di distribuzione.
- (16) Occorre intensificare la concorrenza in varie industrie di rete (mercato all'ingrosso dell'energia elettrica, settore ferroviario) perché le riforme attuate finora sono sfociate in risultati soltanto parziali. La concentrazione sul mercato dell'energia elettrica continua ad attestarsi fra le più elevate dell'UE. Nonostante l'effetto positivo della legge NOME sulla concorrenza, sono necessarie ulteriori iniziative per migliorare in Francia l'accesso di operatori alternativi alla capacità di generazione di energia, ad es. la generazione di energia idroelettrica. Nel trasporto ferroviario, l'ingresso di nuove imprese resta limitato sia per il comparto merci sia per il trasporto internazionale di passeggeri; nel comparto merci permangono altresì ostacoli tecnici a un accesso non discriminatorio.
- (17) La quota francese del mercato delle esportazioni è diminuita del 19,4% fra il 2005 e il 2010, registrando uno dei cali più ingenti fra gli Stati membri, ampiamente superiore alla soglia prevista nella relazione sul meccanismo di allerta pubblicata dalla Commissione il 14 febbraio 2012. Nell'esame approfondito della Francia i servizi della Commissione sono giunti alla conclusione che le perdite registrate di quote del mercato delle esportazioni sono dovute a un deterioramento sia della competitività di costo, sia, soprattutto, della competitività non legata al prezzo. In particolare, l'aumento del costo del lavoro per unità di prodotto ha messo sotto pressione la redditività delle imprese francesi limitandone le capacità di crescere, investire opportunamente per migliorare le prestazioni e innovare. Le iniziative politiche avviate per favorire l'innovazione nel settore privato dovrebbero essere monitorate e integrate da misure volte a ripristinare la redditività delle imprese francesi.
- (18) La Francia ha assunto una serie di impegni nel quadro del patto Euro Plus. Tali impegni, e l'attuazione degli impegni presentati nel 2011, sono connessi alla promozione dell'occupazione, al miglioramento della competitività e all'aumento della sostenibilità delle finanze pubbliche. La Commissione ha valutato l'attuazione degli impegni assunti nel quadro del patto Euro Plus. I risultati della valutazione sono stati tenuti in debito conto nelle raccomandazioni.

- (19) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Francia, ha valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma e ha presentato un esame approfondito. 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 UE, alla luce della necessità di rafforzare la *governance* economica dell'Unione europea nel suo insieme, offrendo un contributo a livello UE per le future decisioni nazionali. Le raccomandazioni che propone nell'ambito del semestre europeo sono riportate nei successivi punti da 1 a 5.
- (20) Alla luce della valutazione di cui sopra il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità della Francia e il suo parere⁹ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al seguente punto 1.
- (21) Alla luce dei risultati dell'esame approfondito della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma 2012 e il programma di stabilità della Francia. Le sue raccomandazioni a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 sono riportate, in particolare, nelle raccomandazioni di cui ai seguenti punti 2, 4 e 5,

RACCOMANDA che la Francia adotti provvedimenti nel periodo 2012-2013 al fine di:

1. rafforzare e attuare la strategia di bilancio, sostenendola con misure sufficientemente specifiche per l'anno 2012 e oltre, in modo da assicurare la correzione del disavanzo eccessivo nei tempi previsti e compiere lo sforzo di aggiustamento strutturale indicato nelle raccomandazioni del Consiglio nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi; realizzare quindi uno sforzo di aggiustamento strutturale atto a permettere progressi sufficienti verso il conseguimento dell'obiettivo di bilancio a medio termine, anche in termini di rispetto del parametro di riferimento per la spesa, e compiere sufficienti progressi verso il rispetto del parametro di riferimento per la riduzione del debito; continuare a rivedere la sostenibilità e l'adeguatezza del sistema pensionistico e, se necessario, adottare ulteriori provvedimenti;
2. varare ulteriori riforme per superare la segmentazione del mercato del lavoro rivedendo, in consultazione con le parti sociali secondo le prassi nazionali, aspetti specifici della legislazione a tutela dell'occupazione, riguardo in particolare alla procedura amministrativa di licenziamento individuale; continuare ad assicurare che gli adeguamenti del salario minimo favoriscano la creazione di posti di lavoro e la crescita; intraprendere iniziative per aumentare la partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente;
3. intervenire sul mercato del lavoro con provvedimenti atti ad assicurare una più lunga permanenza dei lavoratori più anziani nel mondo del lavoro; migliorare l'occupabilità dei giovani, soprattutto di quelli maggiormente esposti al rischio di disoccupazione, in particolare offrendo formule di apprendistato più numerose e migliori che rispondano effettivamente alle loro necessità; intensificare le politiche attive per il mercato del lavoro e aumentare l'efficacia dei servizi pubblici per l'impiego nella prestazione di sostegno personalizzato;

⁹ A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

4. progredire nell'introduzione di un regime tributario più semplice ed equilibrato, in cui l'onere fiscale si sposti dal lavoro verso altre forme d'imposizione con ripercussioni meno pesanti sulla crescita e sulla competitività esterna, in particolare verso le imposte ambientali e sui consumi; proseguire nelle iniziative volte a ridurre e razionalizzare le agevolazioni fiscali (soprattutto quelle che incentivano all'indebitamento); esaminare l'efficacia delle attuali aliquote IVA ridotte ai fini del sostegno alla creazione di posti di lavoro;
5. perseverare negli sforzi tesi a eliminare le restrizioni ingiustificate nelle professioni e nei settori regolamentati, in particolare nel settore dei servizi e del commercio al dettaglio; intervenire ulteriormente per liberalizzare le industrie di rete, specialmente il mercato all'ingrosso dell'energia elettrica, sviluppare la capacità di interconnessione energetica ed agevolare l'ingresso di nuovi operatori nel trasporto ferroviario, sia nel comparto merci sia nel trasporto internazionale di passeggeri.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio

Il presidente