



Bruxelles, 15.11.2013
COM(2013) 904 final

2013/0394 (NLE)

Proposta di

PARERE DEL CONSIGLIO

sul programma di partenariato economico della Francia

2013/0394 (NLE)

Proposta di

PARERE DEL CONSIGLIO

sul programma di partenariato economico della Francia

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

visto il regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro¹, in particolare l'articolo 9, paragrafo 4,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) Il Patto di stabilità e crescita (PSC) è volto a garantire la disciplina di bilancio in tutta l'Unione e stabilisce il quadro per la prevenzione e la correzione dei disavanzi pubblici eccessivi. Esso si fonda sull'obiettivo della solidità delle finanze pubbliche in quanto strumento atto a rafforzare le condizioni per la stabilità dei prezzi e per una crescita forte e sostenibile supportata dalla stabilità finanziaria e, quindi, a sostenere il conseguimento delle finalità dell'Unione in materia di crescita sostenibile e occupazione.
- (2) Il regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro 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. Poiché le misure esclusivamente di bilancio potrebbero essere insufficienti ad assicurare una correzione duratura del disavanzo eccessivo, possono essere necessarie misure strategiche e riforme strutturali supplementari.
- (3) L'articolo 9 del regolamento (UE) n. 473/2013 definisce le modalità dei programmi di partenariato economico che devono essere presentati dagli Stati membri della zona euro soggetti alla procedura per i disavanzi eccessivi. Stabilendo una tabella di marcia per le misure volte a contribuire ad una correzione effettiva e duratura del disavanzo eccessivo, il programma di partenariato economico dovrebbe specificare in particolare le principali riforme strutturali di bilancio che contribuiranno alla correzione duratura del disavanzo eccessivo, segnatamente quelle riguardanti i sistemi impositivi, pensionistici e sanitari e i quadri di bilancio.
- (4) Il 27 aprile 2009 il Consiglio ha adottato una decisione a norma dell'articolo 104, paragrafo 6, del trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), con la quale ha aperto una procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti della Francia. Il 21 giugno 2013 il Consiglio ha adottato una raccomandazione rivista a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nel contesto di una procedura per i disavanzi eccessivi avviata prima dell'entrata in vigore del regolamento (UE) n. 473/2013. In questo contesto, è stato chiesto alla Francia di presentare un programma di partenariato economico entro il 1° ottobre 2013.

¹ GU L 140 del 27.5.2013, pag. 11.

- (5) Il 1° ottobre 2013, e pertanto entro il termine stabilito dall'articolo 9, paragrafo 3, e dall'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 473/2013, la Francia ha presentato alla Commissione e al Consiglio un programma di partenariato economico che illustra in particolare le riforme strutturali di bilancio volte a garantire una correzione effettiva e duratura del disavanzo eccessivo. Il programma di partenariato economico comprende misure volte ad attuare le raccomandazioni specifiche rivolte alla Francia dal Consiglio il 9 luglio 2013 per: i) garantire la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche (raccomandazione 1), semplificando al contempo il sistema tributario (raccomandazione 5), ii) ripristinare la competitività attraverso misure atte a ridurre i costi di produzione (raccomandazione 2), onde migliorare il contesto in cui operano le imprese (raccomandazione 3) e stimolare la concorrenza (raccomandazione 4) e iii) combattere la disoccupazione e le disuguaglianze sul mercato del lavoro (raccomandazione 6).
- (6) Il programma di partenariato economico 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. Le riforme strutturali di bilancio, previste o già varate dalla Francia, sono le seguenti: i) misure per ridurre il disavanzo pubblico, in particolare attraverso sforzi volti a contenere la crescita della spesa, ii) creazione di un Consiglio per il bilancio indipendente, iii) riforma del sistema pensionistico, iv) semplificazione del sistema fiscale e v) riduzione dei costi del lavoro. Ulteriori riforme strutturali in grado di incidere sulla crescita e sulla competitività, e quindi indirettamente sulla riduzione del disavanzo, comprendono: i) sostegno all'innovazione e alle capacità di esportazione delle imprese, ii) misure volte a rafforzare l'efficienza e la concorrenza nel settore delle industrie di rete e in alcuni settori regolamentati, iii) riforma del mercato del lavoro e iv) sostegno all'occupazione giovanile.
- (7) Per quanto concerne le finanze pubbliche, le misure adottate sono intese a conseguire gli obiettivi relativi al disavanzo nominale fissati nella raccomandazione del Consiglio del 21 giugno 2013, con uno specifico impegno a contenere la crescita della spesa, compresa quella per la sanità. A tal fine, nel quadro del processo in corso di revisione della spesa, sono state effettuate una serie di valutazioni delle politiche pubbliche che si sono tradotte in proposte specifiche; tuttavia i risparmi previsti non sono stati sistematicamente quantificati. Inoltre, una parte delle misure annunciate finora consiste nel limitare e/o abolire le esenzioni fiscali e sui contributi sociali, il che in realtà aumenterà la pressione fiscale, anziché ridurre la spesa. Più in generale, resta da vedere in quale misura la *spending review* sarà in grado di introdurre importanti riforme delle politiche governative, assicurare la copertura delle attività da parte del settore pubblico e quali saranno le modalità di prestazione dei servizi pubblici. Il governo ha inoltre avviato una riforma in materia di decentramento volta a chiarire le responsabilità del governo centrale e delle autorità locali, con l'intento di migliorare l'efficienza della spesa delle amministrazioni locali. Tuttavia, in questa fase non è chiaro se tale processo contribuirà effettivamente a razionalizzare la spesa locale e i risparmi attesi non sono stati quantificati. Oltre ai significativi risparmi fissati per il 2014, il programma di partenariato economico fornisce scarse informazioni sulle misure per razionalizzare la spesa sanitaria nel medio e lungo termine, compreso il settore dei prodotti farmaceutici, viste le previsioni di aumento di questa voce di spesa.

- (8) Le regole di gestione delle finanze pubbliche sono state rafforzate, in particolare attraverso la creazione di un Consiglio superiore per le finanze pubbliche. Come autorità indipendente per legge, il Consiglio superiore elabora un parere in merito allo scenario macroeconomico su cui si fondano i progetti di bilancio e i programmi di stabilità e sulla coerenza degli obiettivi di bilancio annuali con la strategia di bilancio pluriennale. Il consiglio superiore ha quindi formulato un parere sul programma di stabilità presentato dalla Francia il 30 aprile 2013, nonché sul documento programmatico di bilancio.
- (9) La prevista riforma delle pensioni dovrebbe contribuire alla sostenibilità a lungo termine del sistema pensionistico. Le misure adottate fino al 2020 sono incentrate principalmente sul fronte delle entrate e prevedono, nello specifico, l'aumento dei contributi sociali, sia per i lavoratori che per i datori di lavoro, aspetto su cui il Consiglio aveva messo in guardia. Il governo si era impegnato a compensare l'impatto della prevista riforma delle pensioni sul costo del lavoro nel 2014 riducendo le imposte sulle famiglie. A partire dal 2020, per poter usufruire di una pensione completa, la durata del periodo contributivo aumenterà gradualmente fino a raggiungere i 43 anni nel 2035. La prevista riforma non risponde pienamente alla raccomandazione del Consiglio poiché si prevede che le misure contemplate riusciranno solo a dimezzare il fabbisogno di finanziamenti del sistema pensionistico entro il 2020. A tale proposito, il campo di applicazione e le regole specifiche dei regimi del pubblico impiego non sono stati oggetto di revisione. Inoltre, il fabbisogno di finanziamenti del sistema pensionistico entro il 2020 potrebbe essere anche più elevato del previsto nel caso in cui lo scenario macroeconomico sottostante la riforma risultasse essere eccessivamente ottimistico, il che, visto l'attuale andamento economico, non può essere completamente escluso. Le misure previste per tener conto delle attività lavorative usuranti avranno un impatto sul bilancio la cui entità è ancora molto incerta e ciò determina un ulteriore elemento di rischio per le prospettive finanziarie del sistema pensionistico.
- (10) Sono stati compiuti ulteriori sforzi di semplificazione e razionalizzazione del sistema fiscale mediante ulteriori tagli alle agevolazioni fiscali e proposte di aumentare le imposte ambientali. Tuttavia, al di là dei provvedimenti già adottati nel 2013, il cui impatto crescerà nel 2014, il documento programmatico di bilancio non prende in esame misure per ridurre ulteriormente la distorsione a favore del debito nella tassazione delle imprese. Gli emendamenti al documento programmatico di bilancio presentati successivamente all'invio del documento alla Commissione e al Consiglio comporteranno de facto un'aliquota ancora più elevata dell'imposta societaria per le grandi imprese, in contrasto con la raccomandazione del Consiglio di ridurre le aliquote previste per legge allargando la base imponibile. Inoltre, sebbene le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto cambieranno da gennaio 2014, come deciso a dicembre 2012, il programma di partenariato economico non contiene informazioni sulle misure intese a ravvicinare le aliquote ridotte al tasso standard, come raccomandato dal Consiglio. La sospensione di un'ecotassa sugli automezzi pesanti annunciata dal governo il 29 ottobre sembra essere in contrasto con le iniziative presentate nel programma di partenariato economico volte ad aumentare le imposte ambientali.
- (11) Si prevede che i provvedimenti adottati dal governo per stimolare la competitività in termini di costi attenuino l'aumento del costo del lavoro legato alle misure di risanamento dei conti pubblici adottate dal 2010. In particolare, la riduzione d'imposta

per favorire la competitività e l'occupazione, introdotta nel dicembre 2012, riduce in maniera significativa il costo del lavoro per i salari inferiori a 2,5 volte il salario minimo. Oltre all'impegno per controbilanciare l'impatto della prevista riforma pensionistica nel 2014, il governo ha annunciato l'imminente riforma del sistema previdenziale al fine di diversificare le entrate e ridurre l'impatto sul costo del lavoro. Tuttavia, al momento attuale non sono disponibili informazioni dettagliate in merito a questa riforma.

- (12) Il programma di partenariato economico propone una serie di riforme strutturali volte a favorire la crescita e la competitività e a combattere la disoccupazione. Al fine di incentivare la competitività, il governo ha adottato misure volte ad agevolare l'accesso ai finanziamenti per i progetti innovativi e a sostenere le imprese esportatrici. Sono state avviate iniziative intese a semplificare le interazioni tra le imprese e l'amministrazione pubblica. Anche il programma di partenariato economico prevede misure mirate per stimolare la concorrenza in alcuni settori regolamentati (ad esempio, notai, esperti contabili), ma tali provvedimenti non rispondono pienamente alle raccomandazioni specifiche rivolte al paese, che sollecitavano l'attuazione di una riforma ambiziosa del settore dei servizi. Il programma di partenariato economico include anche una riforma del sistema ferroviario. Sebbene aspiri a migliorare l'efficienza del sistema ferroviario, questa riforma non contempla l'apertura alla concorrenza del trasporto nazionale di passeggeri. Il programma di partenariato economico presenta inoltre importanti provvedimenti per combattere la disoccupazione, che per la maggior parte erano tuttavia già noti all'epoca della raccomandazione del Consiglio. La legge del 14 giugno 2013 sulla sicurezza dell'impiego, le misure specifiche a sostegno dell'occupazione giovanile e dei lavoratori più anziani, nonché la prossima riforma della formazione professionale e dell'apprendistato sono tutti sviluppi positivi per migliorare l'efficienza del mercato del lavoro e aumentare così le potenzialità di crescita della Francia. Per contro, le negoziazioni su un sistema di sussidi di disoccupazione sono state rimandate al 2014,

HA ADOTTATO IL SEGUENTE PARERE:

Il programma di partenariato economico della Francia, presentato alla Commissione e al Consiglio il 1° ottobre 2013, comprende una serie di riforme strutturali di bilancio che risultano parzialmente adeguate a sostenere una correzione effettiva e duratura del disavanzo eccessivo. Il programma di partenariato economico fornisce una panoramica completa delle misure adottate prima della raccomandazione del Consiglio del 9 luglio. Esso contiene inoltre informazioni sulle ulteriori riforme avviate al momento in cui il programma di partenariato economico è stato presentato. Tuttavia, questi provvedimenti saranno insufficienti per far fronte agli squilibri di bilancio e strutturali, e le informazioni fornite in merito alle ulteriori riforme programmate per dar seguito alla raccomandazione non sono sufficientemente dettagliate. 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. Lo scenario macroeconomico sottostante sembra pertanto eccessivamente ottimistico. 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 notevoli 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, creando incertezza circa la strategia seguita dal governo. Infine, occorre 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 un progresso, dall'altro occorrono ulteriori sforzi di riassetto degli squilibri di bilancio e strutturali per sostenere la correzione effettiva e duratura del disavanzo eccessivo, nonché la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. Pertanto, la Francia è invitata a fornire ulteriori informazioni nel prossimo programma nazionale di riforma e nel programma di stabilità in merito agli sforzi di riforma intesi a razionalizzare la spesa pubblica in tutti i sottosettori delle amministrazioni pubbliche, nell'ottica di realizzare risparmi supplementari e un migliore coordinamento tra il governo centrale e le amministrazioni locali. Occorre fornire maggiori delucidazioni in relazione alle misure volte a migliorare l'efficienza della spesa sanitaria e ad evitare che i previsti disavanzi dei regimi pensionistici nel pubblico impiego abbiano un impatto negativo sul disavanzo delle amministrazioni pubbliche. Sono infine necessarie maggiori informazioni in merito alle iniziative previste per ridurre ulteriormente il costo del lavoro e, più in generale, sulle riforme strutturali intese ad aumentare la capacità di adeguamento dell'economia e a stimolare la crescita potenziale. La Commissione ed il Consiglio verificheranno l'attuazione delle riforme nell'ambito del semestre europeo.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*