



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 6 luglio 2012
(OR. en)**

11253/12

**UEM 209
ECOFIN 583
SOC 560
COMPET 428
ENV 524
EDUC 201
RECH 264
ENER 293**

ATTI LEGISLATIVI ED ALTRI STRUMENTI

Oggetto: 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

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

del

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,

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

vista la raccomandazione della Commissione europea,

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 di lanciare 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, il 21 ottobre 2010, una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione¹, 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 raccomandazione² 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. Il 14 febbraio 2012 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta, in cui annoverava la Francia tra gli Stati membri che avrebbero fatto oggetto di un'analisi approfondita.

¹ Mantenuti per il 2012 dalla decisione 2012/238/UE, del 26 aprile 2012, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (GU L 119 del 4.5.2012, pag. 47).

² GU C 213 del 20.7.2011, pag. 8.

- (5) Il 1° dicembre 2011 il Consiglio ha adottato conclusioni che invitavano il comitato per la protezione sociale, di concerto con il comitato per l'occupazione e altri comitati, a presentare le sue opinioni sulle azioni raccomandate nell'ambito del ciclo politico di Europa 2020. Tali opinioni sono incluse nel parere del comitato per l'occupazione.
- (6) Il Parlamento europeo è stato debitamente coinvolto nel Semestre europeo ai sensi del regolamento (CE) n. 1466/97 e il 15 febbraio 2012 ha adottato una risoluzione sull'occupazione e gli aspetti sociali nell'analisi annuale della crescita 2012 e una risoluzione sul contributo all'analisi annuale della crescita per il 2012.
- (7) Il 2 marzo 2012 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per garantire la stabilità finanziaria, il risanamento di bilancio e le azioni a favore della crescita, sottolineando la necessità di portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita, di ripristinare normali condizioni per l'erogazione di prestiti all'economia, di promuovere la crescita e la competitività, di contrastare la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi e di modernizzare la pubblica amministrazione.

- (8) 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 rispettivi programmi nazionali di riforma.
- (9) 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 delle loro correlazioni. la Commissione ha anche valutato, nell'ambito di un esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011, se la Francia presentasse squilibri macroeconomici. La Commissione ha concluso che la Francia presenta squilibri, seppure non eccessivi.

(10) Sulla base della valutazione del programma di stabilità a norma del regolamento (CE) n. 1466/97, il Consiglio ritiene che lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio nel programma sia ottimistico. Secondo le previsioni di primavera 2012 dei servizi della Commissione, 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 di stabilità. Dopo il disavanzo migliore del previsto, pari al 5,2% del PIL, registrato nel 2011, il programma di stabilità prevede di ridurlo al 3% del PIL nel 2013, termine fissato dal Consiglio per correggere il disavanzo eccessivo, e di continuare successivamente il risanamento per raggiungere il pareggio di bilancio entro il 2016. Si prevede che l'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT) di un pareggio di bilancio in termini strutturali sarà raggiunto durante il periodo del programma di stabilità. L'OMT 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 di bilancio strutturale (ricalcolato)¹, è in linea con la raccomandazione del Consiglio del 2 dicembre 2009. Secondo le proiezioni, nel periodo 2014-2016 saranno compiuti progressi annuali in termini strutturali per un ulteriore 0,7% del PIL verso il conseguimento dell'OMT. In base al programma di stabilità 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 di stabilità è esposto a rischi. Lo scenario macroeconomico potrebbe rivelarsi meno favorevole, come prospettato nelle previsioni di primavera 2012 dei servizi della Commissione.

¹ 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.

Non sono sufficientemente specificate le misure volte a raggiungere gli obiettivi a partire dal 2013 e realizzare lo sforzo di bilancio medio annuo raccomandato. Inoltre, la Francia presenta risultati alterni per quanto riguarda il rispetto degli obiettivi di spesa. Non è quindi possibile assicurare che il disavanzo eccessivo sarà corretto entro il 2013, a meno di specificare a sufficienza le misure previste e di attuare misure supplementari ove necessario. 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 di stabilità il parametro di riferimento per la riduzione del debito sarà raggiunto alla fine del periodo di transizione (2016).

- (11) Nonostante le misure di risanamento supplementari adottate nel secondo semestre 2011 e nel febbraio 2012, l'attuazione del risanamento di bilancio rimane una grande sfida. Per ristabilire una posizione di bilancio sostenibile è indispensabile evitare eccedenze di spesa mediante uno sforzo di bilancio più rigoroso basato su misure specifiche. 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 del 2010. Se l'occupazione e la crescita si riveleranno inferiori alle previsioni, non è tuttavia sicuro che il sistema raggiungerà il pareggio entro il 2018, come previsto, ed è probabile che il sistema registri un disavanzo dopo il 2020. Inoltre, il comitato d'indirizzo di recente creazione, istituito con il compito di emettere un parere annuale 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.

- (12) Per migliorare il funzionamento del mercato del lavoro francese è opportuno continuare a ridurre la sua segmentazione. Il contratto di sicurezza professionale (CSP), che è stato introdotto con la legge del luglio 2011 ed ha riunito due tipologie di contratto preesistenti, in caso di esuberi dettati da motivi economici impone l'onere del servizio di consulenza 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 imprese temporaneamente in difficoltà. Tali misure, tuttavia, non affrontano specificamente il problema della segmentazione del mercato del lavoro. Inoltre, l'analisi della legislazione a tutela dell'occupazione mostra che le procedure di licenziamento continuano a generare incertezza e a esporre i datori di lavoro a spese potenzialmente ingenti. È infine importante assicurare che gli adeguamenti del salario minimo favoriscano l'occupazione, soprattutto delle persone poco qualificate e prive di esperienza.
- (13) A seguito della riforma delle pensioni, le misure adottate per favorire l'occupazione dei lavoratori più anziani, compreso l'obbligo per le imprese di attuare una gestione dell'età attiva, costituiscono passi nella giusta direzione. 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) possono costituire incentivi limitati al lavoro. Occorre infine una strategia di più ampio respiro nel settore della formazione degli adulti per aumentarne l'occupabilità.

- (14) 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 nel 2012 sono state introdotte diverse misure al fine di aumentare la percentuale degli apprendisti nelle imprese e di inasprire le sanzioni per le imprese inadempienti. Nonostante tali misure il numero complessivo di apprendistati è ancora lontano dall'obiettivo. Pare necessario rafforzare la corrispondenza tra le esigenze dei giovani e quelle delle imprese. Alle politiche volte ad affrontare il problema della disoccupazione giovanile gioverebbe quindi una maggiore coerenza fra le competenze insegnate nel sistema educativo e le esigenze del mercato del lavoro.
- (15) La fusione degli uffici di collocamento (ANPE) e dell'agenzia responsabile delle indennità di disoccupazione (UNEDIC) in un unico ente (*Pôle emploi*) non ha ancora prodotto i risultati auspicati in termini di efficacia e qualità dei servizi. Il nuovo accordo trilaterale pluriennale, firmato nel gennaio 2012 (tra governo, parti sociali e *Pôle emploi*), sul funzionamento e i servizi di *Pôle emploi* nel periodo 2012-2014, costituisce un passo nella giusta direzione. Tuttavia, restano ancora da fissare una serie di traguardi/obiettivi, ciò che rende difficile allo stadio attuale valutare la portata della riforma. La credibilità della riforma è altresì messa alla prova dai vincoli di bilancio e in materia di risorse umane dei servizi pubblici per l'impiego.

- (16) 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. Il nuovo governo ha annunciato l'intenzione di riesaminare tale misura e di adottare una riforma fiscale nel 2012. La misura è appropriata all'introduzione di un sistema tributario più equilibrato che alleggerisce l'onere fiscale sul lavoro. Come rilevano i servizi della Commissione nell'esame approfondito degli squilibri macroeconomici, tale misura 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, gli obiettivi della riforma sono eccessivamente limitati. Inoltre, sebbene si sia intervenuti sul versante della riduzione delle spese fiscali, agli sforzi in tal senso si è accompagnato un innalzamento delle aliquote, con tendenziale aumento dell'onere fiscale sul lavoro, già piuttosto pesante. Il fatto che la Francia sia al penultimo posto nell'UE in quanto a parte del gettito fiscale proveniente dalle imposte ambientali, indica che vi è ampio margine per un aumento di tali imposte. Infine, anche se la Francia ha valutato nel 2011 l'efficacia di varie spese fiscali ai fini del conseguimento dei relativi obiettivi occupazionali o sociali, alcune aliquote IVA ridotte restano in particolare da esaminare.

- (17) Sebbene una serie di riforme siano state adottate per semplificare il contesto imprenditoriale ed eliminare le restrizioni in alcuni settori e professioni regolamentati, esse non hanno permesso di rimuovere gli ostacoli all'ingresso e le condizioni restrittive di esercizio per numerosi altri settori e professioni (ad esempio, veterinari, tassisti, settore 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 propri prezzi 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.
- (18) È opportuno intensificare la concorrenza in varie industrie di rete (mercato all'ingrosso dell'energia elettrica, settore ferroviario) perché le riforme attuate finora in questi settori sono sfociate in risultati soltanto parziali. Il grado di concentrazione sul mercato dell'energia elettrica resta uno dei più elevati nell'Unione. Nonostante l'effetto positivo della legge sulla nuova organizzazione del mercato dell'elettricità (legge NOME) sulla concorrenza, sono necessarie ulteriori iniziative per migliorare in Francia l'accesso di operatori alternativi alla capacità di generazione di energia, ad esempio 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.

- (19) 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 adottata dalla Commissione il 14 febbraio 2012. Nell'esame approfondito relativo alla 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 intraprese per favorire l'innovazione nel settore privato dovrebbero essere monitorate e integrate da misure volte a ripristinare la redditività delle imprese francesi.
- (20) La Francia ha assunto una serie di impegni nell'ambito 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 esaminato l'attuazione degli impegni assunti nell'ambito del Patto euro plus. I risultati di tale valutazione sono stati tenuti in debito conto nelle raccomandazioni.

- (21) 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 dell'UE, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme, offrendo un contributo a livello dell'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 parere¹ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.
- (23) Alla luce dei risultati dell'esame approfondito della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma e il programma di stabilità. Le sue raccomandazioni a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 trovano riscontro, in particolare, nelle raccomandazioni di cui ai punti 2, 4 e 5,

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

¹ A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97.

- 1) rafforzare e attuare la strategia di bilancio, sostenendola con misure sufficientemente specifiche, segnatamente per quanto riguarda la spesa, per l'anno 2012 e oltre, in modo da assicurare la correzione del disavanzo eccessivo entro il 2013 e compiere lo sforzo di aggiustamento strutturale indicato nelle raccomandazioni del Consiglio nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi. Assicurare quindi uno sforzo di aggiustamento strutturale atto a permettere progressi sufficienti verso il conseguimento dell'OMT, anche in termini di rispetto del parametro di riferimento per la spesa, e assicurare sufficienti progressi verso il rispetto del parametro di riferimento per la riduzione del debito. Continuare il riesame della sostenibilità e dell'adeguatezza del sistema pensionistico e, se necessario, adottare misure supplementari;
- 2) introdurre ulteriori riforme per contrastare 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 ai licenziamenti. Continuare ad assicurare che gli adeguamenti del salario minimo favoriscano la creazione di posti di lavoro e la competitività. 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, ad esempio offrendo formule di apprendistato più numerose e migliori che rispondano effettivamente alle loro necessità. Intensificare le politiche attive per il mercato del lavoro ed assicurare l'efficacia dei servizi pubblici per l'impiego nella prestazione di sostegno personalizzato;

- 4) intraprendere ulteriori iniziative per l'introduzione di un sistema 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 spese fiscali (in particolare quelle che incentivano l'indebitamento). Riesaminare l'efficacia delle attuali aliquote IVA ridotte ai fini del sostegno alla crescita e 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. Intraprendere ulteriori iniziative 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
