



Bruxelles, 5.6.2019
COM(2019) 510 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

**sul programma nazionale di riforma 2019 della Francia e che formula un parere del
Consiglio sul programma di stabilità 2019 della Francia**

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2019 della Francia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 della Francia

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 europea,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

visto il parere del comitato economico e finanziario,

visto il parere del comitato per la protezione sociale,

visto il parere del comitato di politica economica,

considerando quanto segue:

- (1) Il 21 novembre 2018 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2019. Essa ha tenuto debitamente conto del pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017. Il Consiglio europeo del 21 marzo 2019 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 21 novembre 2018 la Commissione ha anche adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta, in cui la Francia è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito. Lo stesso giorno la Commissione ha altresì adottato una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro, che è stata approvata dal Consiglio europeo del 21 marzo 2019. Il 9 aprile

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

2019 il Consiglio ha adottato la raccomandazione sulla politica economica della zona euro ("raccomandazione per la zona euro").

- (2) In quanto Stato membro la cui moneta è l'euro e considerate le strette correlazioni fra le economie nell'Unione economica e monetaria, la Francia dovrebbe assicurare l'attuazione piena e tempestiva della raccomandazione per la zona euro, come riflessa nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 4. In particolare, le misure volte a utilizzare le entrate straordinarie per ridurre il debito pubblico, a razionalizzare la spesa pubblica e a incentrare la politica economica sugli investimenti nei settori specificati contribuiranno a dar seguito alla seconda raccomandazione per la zona euro relativa alla ricostituzione delle riserve di bilancio, al miglioramento delle finanze pubbliche e al sostegno agli investimenti. Le misure volte a semplificare il sistema fiscale e a ridurre le restrizioni normative contribuiranno a dar seguito alla prima raccomandazione per la zona euro relativa al contesto in cui operano le imprese. Infine, le misure volte a migliorare l'occupabilità contribuiranno a dar seguito alla terza raccomandazione per la zona euro relativa al funzionamento del mercato del lavoro.
- (3) Il 27 febbraio 2019 è stata pubblicata la relazione per paese relativa alla Francia 2019³, nella quale sono valutati i progressi compiuti dal paese nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 13 luglio 2018, il seguito dato alle raccomandazioni adottate negli anni precedenti e i progressi verso il conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020. La relazione per paese comprende altresì l'esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011, i cui risultati sono stati pubblicati anch'essi il 27 febbraio 2019⁴. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che la Francia presenta squilibri macroeconomici. Gli squilibri individuati si riferiscono in particolare al debito pubblico elevato e alla debole dinamica della competitività in un contesto di bassa crescita della produttività.
- (4) Il 26 aprile 2019 la Francia ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2019 e il suo programma di stabilità 2019. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (5) La programmazione dei Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) per il periodo 2014-2020 ha tenuto conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. Come previsto dall'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio⁵, ove necessario per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio la Commissione può chiedere allo Stato membro di rivedere e proporre di modificare il suo accordo di partenariato e i programmi rilevanti. La Commissione ha precisato i modi in cui conta di valersi di tale possibilità negli orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei fondi SIE ad una sana gestione economica⁶.

³ SWD(2019) 1009 final.

⁴ COM(2019) 150 final.

⁵ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

- (6) La Francia è attualmente sottoposta al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita ed è soggetta alla regola del debito transitoria. Nel programma di stabilità 2019 il governo ha programmato un aumento del disavanzo nominale dal 2,5 % del PIL nel 2018 al 3,1 % del PIL nel 2019 e successivamente una graduale diminuzione per attestarsi all'1,2 % del PIL nel 2022. L'aumento programmato del disavanzo nominale nel 2019, confermato dalle previsioni di primavera 2019 della Commissione, è dovuto principalmente all'impatto a incremento del disavanzo della trasformazione del credito d'imposta sul lavoro e la competitività in una riduzione permanente dei contributi sociali dei datori di lavoro. Sulla base del saldo strutturale ricalcolato⁷ non si prevede che l'obiettivo di bilancio a medio termine, pari ad un disavanzo strutturale dello 0,4 % del PIL, venga raggiunto nel periodo coperto dal programma di stabilità 2019. Secondo il programma di stabilità 2019, il rapporto debito pubblico/PIL è previsto in aumento dal 98,4 % del PIL nel 2018 al 98,9 % del PIL nel 2019 e in calo successivamente per attestarsi al 96,8 % nel 2022. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano tali proiezioni di bilancio è plausibile. Tuttavia, le misure necessarie per sostenere gli obiettivi di disavanzo programmati a partire dal 2020 non sono state illustrate in modo dettagliato.
- (7) Il 5 giugno 2019 la Commissione ha pubblicato una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del TFUE, dato che il programma di stabilità prevedeva nel 2019 un disavanzo nominale in violazione del valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato e, sulla base dei dati notificati, ad una prima analisi la regola temporanea del debito non risultava rispettata nel 2018. Dopo la valutazione di tutti i fattori pertinenti la relazione ha concluso che i criteri del disavanzo e del debito definiti dal trattato e dal regolamento (CE) n. 1467/1997 dovrebbero essere considerati attualmente rispettati.
- (8) Il 13 luglio 2018 il Consiglio ha raccomandato alla Francia di assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta⁸ non superi l'1,4 % nel 2019, corrispondente ad un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6 % del PIL. Stando alle previsioni di primavera 2019 della Commissione, nel 2019 vi è il rischio di una deviazione significativa dal percorso di aggiustamento raccomandato verso l'obiettivo di bilancio a medio termine.
- (9) Per il 2020, in considerazione del rapporto debito pubblico/PIL della Francia superiore al 60 % del PIL e del previsto divario tra prodotto effettivo e prodotto potenziale dello 0,7 %, il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non dovrebbe superare l'1,2 % del PIL, in linea con l'aggiustamento strutturale dello 0,6 % del PIL imposto dalla matrice comune di aggiustamento concordata nell'ambito del patto di stabilità e crescita. Stando alle previsioni di primavera 2019 della Commissione, a politiche invariate, vi è il rischio di una deviazione significativa dal suddetto requisito nel 2020. Ad una prima analisi si prevede che la Francia non soddisferà la regola transitoria del debito nel 2019 e nel 2020. Nel complesso, il Consiglio è del parere che a partire dal 2019 debbano essere adottati i necessari provvedimenti per conformarsi alle disposizioni del patto di stabilità e crescita. L'impiego di eventuali entrate

⁷ Saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e temporanee, ricalcolato dalla Commissione utilizzando la metodologia concordata.

⁸ La spesa pubblica primaria netta si compone della spesa pubblica totale al netto della spesa per interessi, della spesa relativa a programmi dell'Unione interamente coperta dalle entrate provenienti da fondi dell'Unione e delle modifiche non discrezionali nella spesa per le indennità di disoccupazione. La formazione lorda di capitale fisso finanziati a livello nazionale è spalmata su un periodo di 4 anni. Si tiene conto delle misure discrezionali in materia di entrate e degli aumenti delle entrate obbligatori per legge, ma non delle misure una tantum sul versante sia delle entrate sia della spesa.

straordinarie per ridurre ulteriormente il rapporto debito pubblico/PIL sarebbe importante.

- (10) Gli sforzi per risanare le finanze pubbliche hanno ridotto solo in misura modesta il rapporto spesa pubblica/PIL, che è rimasto il più elevato dell'UE (nel 2018 era pari al 56 %). La costante diminuzione del debito pubblico dipenderà dalla capacità del governo di ridurre la spesa. Dal 2017 il governo ha introdotto una nuova strategia di risanamento del bilancio nel corso del mandato presidenziale quinquennale. Il suo successo dipenderà dal raggiungimento degli obiettivi di spesa previsti per le amministrazioni centrali e locali e per il sistema sanitario.
- (11) La spesa per l'assistenza sanitaria è costantemente aumentata nel corso del tempo. La spesa totale è stata stimata all'11,5 % del PIL nel 2017, il livello più elevato tra i paesi dell'UE aderenti all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE). Nell'autunno del 2018 è stata annunciata una nuova riforma del sistema sanitario e il 13 febbraio 2019 è stato presentato un progetto di legge. Il suo successo dipenderà dalla creazione di un quadro giuridico e organizzativo chiaro che fornisca i giusti incentivi e promuova la collaborazione tra attori pubblici e privati. L'annunciata riforma del sistema sanitario non prevede una revisione della regola della crescita della spesa sanitaria (*Objectif national de Dépenses d'Assurance Maladie, ONDAM*). Questa regola di spesa copre un terzo della spesa per la sicurezza sociale. Sebbene questo obiettivo sia stato raggiunto dal 2010, l'obiettivo dell'ONDAM è già stato aumentato tre volte dal 2017. È stato aumentato per il triennio 2018-2020, passando da un obiettivo iniziale di crescita del 2,1 % ad un obiettivo rivisto del 2,3 % nella legge di bilancio per il 2018, ed è stato ulteriormente aumentato fino al 2,5 % nella legge di bilancio per la previdenza sociale per il 2019, in una certa misura in ragione delle spese aggiuntive che dovrà sostenere "Ma santé 2022".
- (12) A livello locale la spesa pubblica ha superato l'obiettivo di crescita programmato nel 2017. Dal 2014 la spesa pubblica delle amministrazioni locali in Francia è retta da una regola di spesa che fissa gli obiettivi di crescita annui non vincolanti sia per la spesa pubblica operativa che per il fabbisogno di finanziamento a livello locale (*Objectif d'évolution de la Dépense Locale*). Nel 2018 la regola di spesa era accompagnata da accordi contrattuali giuridicamente vincolanti tra lo Stato e il 71 % delle 322 maggiori autorità locali, validi per il triennio 2018-2020. La riduzione limitata del numero di comuni, tuttavia, potrebbe ostacolare il rispetto della regola di spesa. La riforma territoriale del 2014-2016 ha dimezzato il numero di regioni, ma il numero di comuni è diminuito solo leggermente e si è mantenuto al di sopra di 34 000, di gran lunga il più alto dell'UE.
- (13) L'attuazione della strategia rinnovata di risanamento del bilancio attuata dal governo nel corso del mandato presidenziale quinquennale richiede inoltre l'attuazione del programma "Azione pubblica 2022", che non è stato ancora completamente definito. Il programma mira a conseguire sostanziali guadagni di efficienza della spesa pubblica, migliorando al tempo stesso il funzionamento della pubblica amministrazione nazionale. Il governo ha dato chiaramente la priorità agli aspetti metodologici e legati ai processi, ma non ha quantificato i potenziali risparmi ex-ante e complessivi. Sebbene questo approccio sia dettato da un complesso processo di riforma e dall'esigenza di agevolare il dibattito pubblico su questioni sensibili, esso rende anche difficile valutare in termini quantitativi la strategia complessiva e il suo contributo al risanamento di bilancio. In particolare, non è chiaro in che modo esattamente e con quale tempistica il programma di riforma, compresi i piani di trasformazione dei ministeri che comprendono una vasta gamma di misure diversificate, possa contribuire

con azioni concrete all'obiettivo specifico di ridurre il rapporto spesa/PIL entro il 2022. Nel complesso, le informazioni disponibili mostrano un parziale rispetto delle linee guida per le revisioni della spesa concordate nel 2016 dall'Eurogruppo.

- (14) I rischi di sostenibilità per il debito pubblico restano elevati a medio termine. Il livello elevato del debito e del disavanzo strutturale delle amministrazioni pubbliche pone sfide alla sostenibilità, in particolare a medio termine. Uno sforzo di bilancio che si traduca in un decisivo miglioramento del saldo primario strutturale della Francia sarebbe essenziale per evitare tali rischi. La riduzione del rapporto debito pubblico/PIL migliorerebbe inoltre le prospettive di crescita e la resilienza dell'economia francese.
- (15) La riforma programmata delle pensioni potrebbe contribuire a ridurre il debito pubblico a medio termine e pertanto i rischi per la sostenibilità del debito. L'equilibrio di bilancio del sistema pensionistico dipende in misura sostanziale dalle ipotesi macroeconomiche. Secondo l'ultima relazione annuale del Consiglio di orientamento sulle pensioni (*Conseil d'orientation des retraites*), la spesa pensionistica è stata pari al 13,8 % del PIL nel 2017 e secondo le previsioni raggiungerà il 13,5 % nel 2022, per poi oscillare tra l'11,6 % e il 14,4 % entro il 2070, a seconda del tasso di crescita ipotizzato per l'evoluzione nel tempo del PIL e dell'occupazione. In Francia coesistono oltre 40 regimi pensionistici diversi, che si applicano a gruppi di lavoratori diversi e funzionano secondo regole diverse. Entro la fine dell'anno è previsto un progetto di legge per unificare progressivamente le regole di detti regimi, al fine di semplificare il funzionamento del sistema pensionistico, in particolare per migliorarne la trasparenza, l'equità e l'efficienza.
- (16) Il tasso di occupazione ha continuato ad aumentare, raggiungendo il 71,3 % nel 2018. Il tasso di disoccupazione è ulteriormente diminuito, scendendo al 9,1 % nel 2018, ma resta ben al di sopra della media dell'UE (6,8 %) e della media della zona euro (8,2 %). Inoltre, il mercato del lavoro francese rimane molto segmentato. Quasi l'85 % delle nuove assunzioni sono con contratto a tempo determinato e il tasso di passaggio al contratto a tempo indeterminato è tra i più bassi dell'UE. Anche il lavoro a tempo parziale non volontario è molto elevato, pari al 42,3 % del lavoro a tempo parziale totale nel 2018. La prevista riforma del sistema delle indennità di disoccupazione (*Unédic*) mira ad affrontare la segmentazione del mercato del lavoro, riducendo gli incentivi all'assunzione con contratti a brevissimo termine e alle riassunzioni, e a ridurre il debito del sistema. I negoziati tra le parti sociali sul sistema delle indennità di disoccupazione si sono svolti all'inizio del 2019. L'obiettivo era i) ridurre il debito del sistema, ii) modificare le regole, in modo da ridurre la precarietà del lavoro e rendere le regole più favorevoli per i disoccupati; iii) elaborare un meccanismo di incentivi per ridurre gli incentivi all'assunzione con contratti a brevissimo termine. Tuttavia, le parti sociali non hanno trovato un accordo sul nuovo insieme di regole. La riforma è ora nelle mani del governo, che si è impegnato a trovare un accordo entro l'estate del 2019.
- (17) Le condizioni del mercato del lavoro per i gruppi vulnerabili restano relativamente più difficili rispetto ad altri gruppi. Il tasso di occupazione delle persone nate al di fuori dell'UE, pari al 57,5 % nel 2018 (contro il 73,1 % dei nati in Francia), è uno dei più bassi dell'UE. I dati dimostrano che le persone provenienti da un contesto migratorio tendono a essere svantaggiate durante la procedura di assunzione. Desti preoccupazione anche la loro concentrazione geografica nei quartieri poveri. Gli abitanti delle zone più svantaggiate (*Quartiers de la politique de la ville*), comprese le persone provenienti da un contesto migratorio, che nel 2017 registravano un tasso di disoccupazione del 24,7 %, continuano ad avere difficoltà sul mercato del lavoro.

Nonostante le misure adottate, l'impatto del contesto socioeconomico e migratorio sui risultati scolastici rimane alto e ostacola l'integrazione nel mercato del lavoro.

- (18) Anche i lavoratori poco qualificati e i giovani continuano a trovarsi in posizione di svantaggio sul mercato del lavoro. Nel 2017 il tasso di disoccupazione dei lavoratori poco qualificati è diminuito per la prima volta dal 2008, pur rimanendo, con il 16,2 % registrato nel 2018, ben al di sopra dei livelli pre-crisi. La disoccupazione giovanile (fascia di età 15-24 anni) è diminuita di 1,6 punti percentuali nel 2018, scendendo al 20,7 %, ma è ancora ben al di sopra della media UE del 15,2 %. Il tasso di disoccupazione dei giovani poco qualificati, che nel 2018 è risultato al 35,6 %, è ancora molto elevato. Il sostegno attivo efficace alla ricerca di lavoro, compresi la consulenza lavorativa intensiva e il sostegno al reclutamento, l'accesso a iniziative di miglioramento delle qualifiche, misure innovative per raggiungere i giovani più vulnerabili che non hanno un lavoro, né seguono un percorso scolastico o formativo e le azioni più incisive contro le pratiche discriminatorie sono tutti elementi chiave per promuovere le pari opportunità sul mercato del lavoro. Le regioni ultraperiferiche devono far fronte ad ulteriori problemi e meritano particolare attenzione.
- (19) Con il miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro, diversi indicatori evidenziano squilibri tra domanda e offerta di competenze. Mentre la disoccupazione e la sottoccupazione rimangono a livelli elevati, è in aumento la carenza di lavoratori qualificati, soprattutto in settori specifici, la quale, assieme alla mancanza di competenze, è un fattore chiave che spiega i posti di lavoro vacanti. Secondo i dati del *Pôle Emploi* della Francia, nel 2017 dei 3,2 milioni di posti di lavoro vacanti registrati, 150 000 sono stati cancellati a causa della mancanza di candidati idonei. I dati indicano che durante la crisi e la successiva ripresa l'aumento degli squilibri tra domanda e offerta di competenze ha contribuito al ritmo più lento del calo della disoccupazione e al livello più elevato della disoccupazione di lungo periodo. I risultati sul mercato del lavoro dell'istruzione e della formazione professionale iniziale sono in fase di miglioramento. Nel 2018 il governo ha presentato un pacchetto di misure volte ad aumentare l'accesso alla formazione iniziale e permanente e a rivedere la governance e il finanziamento del sistema di istruzione e di formazione professionale. A complemento di queste riforme, per il periodo 2018-2022 il piano di investimenti nelle competenze (*Plan d'investissement dans les compétences*) mira a formare 1 milione di giovani che non hanno un lavoro, né seguono un percorso scolastico o formativo e un milione di persone in cerca di lavoro con scarse basse qualifiche e a fornire loro un orientamento intensivo.
- (20) Nel complesso, il sistema francese di protezione sociale è efficace nel ridurre le disuguaglianze e la povertà. La percentuale di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale si è ulteriormente ridotta ad un minimo storico del 17,1 % nel 2017, rispetto ad una media del 22,4 % nell'UE. Tuttavia, la disparità di reddito rimane ben al di sopra del livello precedente la crisi. Inoltre, è diminuita la transizione verso l'alto tra i quintili di reddito, in particolare per il quintile più basso. Alcuni gruppi, tra cui le famiglie monoparentali e le persone nate al di fuori dell'UE, sono maggiormente a rischio di povertà e di esclusione sociale. La consulenza a favore dei percettori di reddito minimo non è sempre sufficiente, con ampie differenze territoriali. Ulteriori investimenti, e un loro migliore coordinamento, a favore dell'inclusione sociale, come previsto dalla strategia nazionale contro la povertà presentata nel settembre 2018, potrebbero contribuire a far fronte a tali sfide. Sebbene le prestazioni del sistema sanitario siano complessivamente buone, ulteriori investimenti potrebbero consentire

di superare le disparità regionali nell'accesso ai servizi, in particolare nelle regioni ultraperiferiche.

- (21) Nonostante le recenti iniziative, la Francia non è stata in grado di ridurre il divario rispetto ai paesi leader nell'innovazione dell'Unione, in base al quadro europeo di valutazione dell'innovazione. Gli investimenti nella ricerca e nello sviluppo sono rimasti stabili e le nuove imprese hanno difficoltà a crescere. Nel complesso, la Francia ha accumulato ritardo nella realizzazione dell'obiettivo complessivo di intensità della ricerca e sviluppo del 3 % per il 2020, e il livello di investimenti delle imprese per ricerca e sviluppo è ancora ben al di sotto dell'obiettivo del 2 %. La spesa pubblica per ricerca e sviluppo è superiore alla media dell'Unione e comprende un'ampia gamma di regimi di sostegno diretto e indiretto alle attività di ricerca e innovazione delle imprese, tra cui il regime di credito d'imposta per la ricerca e lo sviluppo (*Crédit d'Impôt Recherche*), che è uno dei più generosi tra i paesi dell'OCSE. Tuttavia, i risultati generali dell'ecosistema ricerca e sviluppo e innovazione non corrispondono ancora all'ingente importo del sostegno pubblico. Gli strumenti esistenti, tra cui il *Crédit d'Impôt Recherche*, sono stati valutati di recente, tuttavia una valutazione generale del mix complessivo di politiche darebbe un contributo all'attuazione della politica futura. Il Consiglio dell'innovazione ("*Conseil de l'innovation*"), istituito nel luglio 2018, ha il compito di vigilare sulle misure di semplificazione, tra cui un migliore coordinamento tra il sostegno regionale e nazionale all'innovazione. Un legame più stretto tra scienza e impresa, in particolare attraverso i sistemi di trasferimento delle conoscenze, potrebbe anche contribuire a diffondere l'innovazione, dato che la Francia continua a ottenere un punteggio inferiore alla media dell'Unione per le attività di ricerca e sviluppo pubbliche finanziate dalle imprese. Il sostegno ai poli di competitività ("*pôles de compétitivité*") è stato rinnovato per una quarta fase (2019-2022) e sarà data priorità alle organizzazioni di poli ben collegate con altre strutture a livello locale, incentrate sulle priorità industriali nazionali e con esperienza nei progetti dell'UE. Il Fondo per l'innovazione e l'industria ("*Fonds pour l'innovation et l'industrie*"), finanziato mediante privatizzazioni, contribuirà anche a finanziare l'intelligenza artificiale. Uno degli elementi fondamentali per il successo di queste iniziative sarà lo sviluppo tempestivo delle tecnologie correlate, come l'internet delle cose, le reti 5G, il calcolo ad alte prestazioni e, più in generale, l'economia dei dati. Grandi differenze tra le regioni esistono anche in termini di investimenti regionali in ricerca e sviluppo e innovazione. Diverse regioni rurali o regioni in fase di riconversione industriale sono al di sotto della media dell'UE. Le regioni ultraperiferiche si trovano al livello più basso della scala.
- (22) Attualmente la Francia sta dando buoni risultati nella politica energetica e di mitigazione dei cambiamenti climatici ed è sulla buona strada per raggiungere l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra fissato per il 2020. Tuttavia, deve intensificare notevolmente gli sforzi di investimento per raggiungere i suoi obiettivi in materia di energie rinnovabili e di efficienza energetica per il 2020, nonché i suoi obiettivi 2030 più ambiziosi in materia di clima ed energia, in particolare per quanto riguarda la diffusione delle energie rinnovabili e la riqualificazione energetica del parco immobiliare. Poiché oltre la metà dei finanziamenti attuali per tali investimenti è di natura pubblica, le condizioni economiche e regolamentari dovrebbero rendere il finanziamento dei progetti più redditizio per il settore privato al fine di sfruttare importanti opportunità di investimento. L'accelerazione della diffusione delle energie rinnovabili nel settore del riscaldamento e del raffreddamento rappresenta un potenziale non sfruttato particolarmente ampio. Un elevato fabbisogno

di investimenti si registra anche nel settore dell'efficienza energetica degli edifici. Ciò vale in particolare per le ristrutturazioni nel settore dell'edilizia abitativa, che rappresenta una quota rilevante del deficit complessivo di investimenti a favore del clima, in quanto gli alloggi sono nella maggior parte vetusti e contano da 7 a 8 milioni di "colabrodi termici" (per circa il 20 % del totale degli alloggi). La percentuale del patrimonio edilizio che soddisfa standard di efficienza energetica elevati è inferiore per le imprese francesi (25 %) che per l'Unione nel suo insieme (39 %) nel 2017. Nel settore energetico prevalgono significative differenze regionali. L'intensità energetica è in calo in quasi tutte le regioni, ma a ritmi diversi, ed esistono notevoli differenze nella diffusione delle energie rinnovabili. Ulteriori investimenti nelle interconnessioni potrebbero contribuire ad una maggiore integrazione del mercato interno dell'energia dell'UE, introducendo allo stesso tempo una maggiore concorrenza e agevolando la diffusione delle energie rinnovabili, in particolare con la penisola iberica.

- (23) La tabella di marcia nazionale per l'economia circolare del 2018 (*Feuille de Route Economie Circulaire*) rappresenta un quadro di interventi ambizioso per l'efficienza delle risorse, la cui attuazione dipenderà dalla garanzia degli investimenti corrispondenti. Sebbene il contributo dei materiali riciclati alla domanda complessiva di materiali (tasso di utilizzo circolare dei materiali) sia ben al di sopra della media dell'UE (19,5 % contro 11,7 % nel 2016), i tassi di riciclaggio dei rifiuti urbani sono ancora leggermente inferiori alla media dell'UE (41,8 % contro 46,4 % nel 2016). A questo riguardo, l'adozione di una legge sull'economia circolare costituirà un passo avanti, anche per un uso più ampio di materie prime secondarie, in particolare la plastica. È necessario promuovere ulteriormente nuovi modelli di business e processi produttivi efficienti sotto il profilo delle risorse, tra cui la simbiosi industriale, in particolare tra le piccole e medie imprese. Il che può essere facilitato dallo sviluppo di strumenti finanziari innovativi e dai finanziamenti a favore dell'ecoinnovazione.
- (24) Gli investimenti per migliorare la connettività, in particolare nelle zone più svantaggiate, potrebbero contribuire a superare le disuguaglianze in seno allo Stato membro. La Francia si colloca al di sotto della media dell'Unione per quanto riguarda l'accesso alla rete a banda larga veloce la cui diffusione è ancora limitata (20 % delle famiglie contro una media del 41 % nell'Unione nel 2018). Anche l'uso di servizi mobili a banda larga è ancora inferiore alla media dell'Unione. La copertura della banda larga varia notevolmente da una regione all'altra e rimane limitata in alcune zone rurali e nelle regioni ultraperiferiche. Si prevede che il piano della Francia per la banda larga ultraveloce (*Plan France Très Haut Débit*) e le relative misure contribuiscano in misura significativa al raggiungimento degli obiettivi del paese in termini di connettività. Sarà essenziale monitorare da vicino l'attuazione di queste misure, in particolare nelle zone con scarsa copertura, dato l'approccio prevalentemente decentrato e le potenziali strozzature che si creerebbero se non si disponesse di sufficienti lavoratori qualificati per la realizzazione della rete.
- (25) Nonostante gli sforzi in atto per aumentare la certezza per i contribuenti (*Loi pour un État au service d'une société de confiance* (legge per uno Stato al servizio di una società fiduciosa), la cosiddetta legge ESSOC) e per semplificare il sistema, il sistema fiscale francese continua a essere molto complesso, il che incide negativamente sul contesto imprenditoriale. Il codice tributario incorpora una molteplicità di aliquote e di spese fiscali (credito d'imposta, esenzioni, sgravi fiscali). Questa complessità mira spesso a conseguire obiettivi politici specifici, ad esempio ridurre l'onere fiscale sulle famiglie più vulnerabili e incentivare o correggere specifici comportamenti. Tuttavia esso rischia di tradursi in una perdita di leggibilità, aumentando così i costi di

conformità e l'incertezza giuridica a scapito dell'attrattività della Francia e creando allo stesso tempo scappatoie.

- (26) La razionalizzazione delle spese fiscali e la riduzione del numero di piccole imposte potrebbero contribuire a semplificare ulteriormente il sistema fiscale. Il totale delle spese fiscali è stimato al 4 % del PIL nel 2019. A differenza del precedente quadro pluriennale, il vigente quadro di bilancio (2018-2022) non prevede un limite per le spese fiscali. Esso fissa invece un obiettivo non vincolante del 28 % per il rapporto tra le spese fiscali e somma delle entrate fiscali nette e delle spese fiscali. Mentre la legge di bilancio per il 2018 prevedeva un rapporto agevolazioni fiscali/PIL inferiore all'obiettivo (28 %) fissato nel quadro di bilancio pluriennale 2018-2022, tale rapporto dovrebbe aumentare in futuro (25,5 % alla fine del 2018 e 26 % nel 2019).
- (27) Il bilancio 2019 prevede una diminuzione dell'importo complessivo delle spese fiscali inferiore a 100 miliardi di EUR, ponendo fine ad un quinquennio di costanti aumenti di volume. Tuttavia, tra il 2018 e il 2019 il numero delle spese fiscali è aumentato da 457 a 474. Nel 2018 la Corte dei conti ha raccomandato di razionalizzare le spese fiscali esistenti e ne ha sottolineato la mancanza di controllo e di valutazione. Occorre proseguire negli sforzi per sopprimere imposte inefficienti o che generano entrate limitate. Nella legge di bilancio per il 2019 sono state soppresse 26 imposte che generano entrate modeste: 20 sono state soppresse nel 2019, per un importo totale di 132 milioni di EUR e 6 devono essere soppresse nel 2020, per un importo totale di 208 milioni di EUR. Si prevede che la soppressione delle imposte di minore entità continui allo stesso ritmo nel 2020.
- (28) Altre imposte sulla produzione continuano a pesare sulle imprese. Nel 2016 le imposte sulla produzione erano pari al 3,1 % del PIL, più elevate che in Italia (1,4 %), Spagna (1,0 %) e Germania (0,4 %). Tali imposte hanno basi imponibili diverse (fatturato, valore aggiunto, retribuzioni, terreni e fabbricati) e possono aumentare il costo complessivo di produzione, il che potrebbe avere un impatto negativo sulla competitività, in particolare per il settore manifatturiero. La legge di bilancio 2019 riduce soltanto una tassa sulla produzione ("*forfait social*") applicata a livello nazionale e che genera un gettito di 660 milioni di EUR all'anno (una volta pienamente attuata nel 2020).
- (29) Nonostante i progressi compiuti e l'adozione di riforme ambiziose, le barriere all'ingresso persistono e la concorrenza nei servizi alle imprese e nelle professioni regolamentate rimane limitata. Il nuovo indice dell'OCSE sulla restrittività del commercio dei servizi all'interno del SEE mostra che il livello di restrittività regolamentare in Francia è superiore alla media dello Spazio economico europeo (SEE) in settori quali la contabilità, i servizi giuridici e i servizi di distribuzione. Le principali barriere si presentano sotto forma di requisiti di autorizzazione restrittivi, riserve di attività, obblighi in materia di partecipazioni azionarie e diritti di voto. Nel settore del commercio al dettaglio la Francia ha attuato una serie di riforme per ridurre l'onere normativo. Tuttavia, una serie di restrizioni operative continua a incidere sull'efficienza delle imprese al dettaglio e le pone in posizione di svantaggio rispetto al commercio elettronico. Per questo motivo, la crescita del settore al dettaglio in Francia è piuttosto modesta. Il programma nazionale di riforma 2019 ha illustrato in dettaglio le nuove misure per rafforzare la concorrenza in alcuni specifici settori dei servizi (come le scuole guida, le società di gestione immobiliare e le vendite di pezzi di ricambio per automobili). Il 4 aprile 2019 l'autorità garante della concorrenza ha presentato il suo parere per ridurre le restrizioni alla distribuzione di medicinali, mantenendo allo stesso tempo un livello elevato di protezione della salute pubblica.

- (30) Gli ostacoli nei servizi hanno determinato una scarsa concorrenza e margini di profitto e prezzi elevati, a danno della competitività dell'intera economia. In Francia i tassi di ricambio in settori chiave dei servizi alle imprese sono più bassi rispetto al resto dell'UE. L'assenza di concorrenza nel settore dei servizi associata agli elevati costi del lavoro ha contribuito a mantenere alti i prezzi, in particolare per quanto riguarda le operazioni immobiliari, gli alloggi, la ristorazione e i servizi legali e contabili. Poiché i costi di questi servizi sono sostenuti anche da altre imprese che li utilizzano come fattori di produzione, essi rappresentano un fattore aggiuntivo che pesa sulla competitività della Francia, anche nell'industria.
- (31) La legge PACTE (*loi relative à la croissance et la transformation des entreprises*) mira a sostenere la crescita e la trasformazione delle imprese. Essa ridurrà il numero di soglie che le imprese devono superare man mano che crescono, per quanto le soglie restanti siano diventate più elevate e più costose da superare. Essa introduce inoltre un periodo transitorio di cinque anni per determinare se la soglia è stata raggiunta e incoraggia le piccole e medie imprese a utilizzare incentivi e regimi di partecipazione per i dipendenti legati ai risultati dell'impresa. Infine, prevede procedure semplificate per l'avvio o la registrazione delle imprese e introduce nuove norme miranti ad aiutare gli imprenditori a ottenere una seconda opportunità. Essa riduce inoltre i tempi e i costi delle procedure di insolvenza, in particolare per le piccole e medie imprese, tra l'altro rendendole più prevedibili. Secondo le stime dell'amministrazione francese, il potenziale impatto della legge sul PIL è un aumento dello 0,32 % entro il 2025 e dell'1 % a lungo termine. La sua attuazione piena e tempestiva è fondamentale per raccogliere i frutti della riforma.
- (32) La programmazione dei fondi dell'UE per il periodo 2021-2027 potrebbe contribuire a colmare alcune delle lacune individuate nelle raccomandazioni, in particolare nei settori di cui all'allegato D della relazione per paese⁹, consentendo alla Francia di impiegare al meglio tali fondi per i settori individuati, tenendo conto delle disparità regionali e territoriali e della situazione particolare delle regioni ultraperiferiche.
- (33) Nell'ambito del semestre europeo 2019 la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Francia, che ha pubblicato nella relazione per paese 2019. Ha altresì valutato il programma di stabilità 2019, il programma nazionale di riforma 2019, nonché il seguito dato alle raccomandazioni rivolte alla Francia negli anni precedenti. 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'Unione, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme offrendo un contributo a livello dell'Unione per le future decisioni nazionali.
- (34) Alla luce di questa valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità 2019 e il suo parere¹⁰ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.
- (35) Alla luce dell'esame approfondito della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma 2019 e il programma di stabilità 2019. Le sue raccomandazioni a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 4,

⁹ SWD(2019) 1009 final.

¹⁰ A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

RACCOMANDA che la Francia adotti provvedimenti nel 2019 e nel 2020 al fine di:

1. assicurare che nel 2020 il tasso di crescita nominale della spesa primaria netta non superi l'1,2 %, il che equivarrebbe ad un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6 % del PIL; usare le entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL; conseguire risparmi di spesa e guadagni di efficienza in tutti i sottosettori della pubblica amministrazione, anche specificando e monitorando pienamente l'attuazione delle misure concrete necessarie nel contesto dell'azione pubblica 2022; riformare il sistema pensionistico per unificare progressivamente le regole dei diversi sistemi pensionistici esistenti, al fine di renderli più equi e sostenibili;
2. promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro per tutte le persone in cerca di lavoro, garantire pari opportunità, prestando particolare attenzione ai gruppi vulnerabili, comprese le persone provenienti da un contesto migratorio, e colmare le carenze e superare gli squilibri tra domanda e offerta di competenze;
3. concentrare la politica economica in materia di investimenti sulla ricerca e l'innovazione (migliorando al tempo stesso l'efficienza dei regimi di sostegno pubblico, compresi i sistemi di trasferimento delle conoscenze), le energie rinnovabili, l'efficienza energetica e le interconnessioni con il resto dell'Unione e l'infrastruttura digitale, tenendo conto delle disparità territoriali;
4. continuare a semplificare il sistema fiscale, in particolare limitando il ricorso alle spese fiscali, eliminando ulteriormente le imposte inefficaci e riducendo le imposte sulla produzione; ridurre le restrizioni normative, in particolare nel settore dei servizi, e dare piena attuazione alle misure per favorire la crescita delle imprese.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*