II

(Atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità)

CONSIGLIO

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

del 22 dicembre 1993

relativa agli indirizzi di massima delle politiche economiche degli Stati membri e della Comunità

(94/7/CE)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 103, paragrafo 2,

vista la raccomandazione della Commissione,

viste le conclusioni del Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 1993,

RACCOMANDA:

L'articolo 103 del trattato costituisce il quadro per il coordinamento delle politiche economiche a partire dall'inizio della seconda fase del processo che conduce all'Unione economica e monetaria. Gli indirizzi di politica economica adottati sulla base di questo articolo serviranno di riferimento per la condotta delle politiche economiche nella Comunità e negli Stati membri.

Principali obiettivi

Alcuni segni indicano che la recessione ha raggiunto nell'Unione europea il suo livello più basso. Gli indicatori della produzione e degli studi commerciali eseguiti in alcuni paesi mostrano un rafforzamento della fiducia e un miglioramento delle prospettive. I tassi d'interesse a lungo termine sono considerevolmente diminuiti e la maggior parte delle banche centrali europee ha ridotto i propri tassi direttori. Tuttavia la disoccupazione continua ad aumentare nella maggior parte degli Stati membri. In questo contesto le grandi linee delle politiche economiche per il 1994 dovrebbero mirare in via prioritaria al ripristino d'una crescita economica durevole e non inflazionistica.

Di conseguenza la Comunità dovrebbe prefiggersi come obiettivo a breve termine un'inversione della tendenza della disoccupazione e poi, entro la fine del secolo, una significativa riduzione del numero dei disoccupati che ha oggi raggiunto il livello inaccettabile di 17 milioni. Una riduzione della disoccupazione è assolutamente necessaria per ridurre le conseguenze negative, sul piano economico e sociale, di questo spreco di risorse umane. Una maggiore creazione di posti di lavoro è altresì richiesta per edificare una società più attiva, in cui tutti coloro che desiderano partecipare al processo produttivo abbiano la possibilità di farlo e l'incidenza dei fattori che portano all'esclusione sociale sia ridotta in misura sostanziale.

Tale obiettivo occupazionale dovrebbe essere conseguito con una crescita non inflazionistica, sostenuta e generatrice di occupazione, protratta sull'arco di molti anni e rispettosa dell'ambiente. Una crescita più forte è essenziale non solo ai fini dell'occupazione ma anche per consentire alla Comunità di beneficiare pienamente delle opportunità offerte dal mercato interno, migliorare la sua coesione economica e sociale e far fronte ai suoi sempre maggiori impegni nei confronti degli altri paesi del mondo. Ma la crescita non può essere generata artificialmente: essa deve invece essere essenzialmente frutto dell'azione delle forze di mercato e del dinamismo del mercato interno, aperto sul mondo esterno. A tal fine rivestono essenziale importanza una conclusione dei negoziati del GATT su base globale, durevole e equilibrata e l'apertura della Comunità a nuovi mercati.

La realizzazione d'un tasso di crescita più elevato esige inoltre il rafforzamento della convergenza economica tra gli Stati membri. La convergenza instaurerà condizioni per una più intensa creazione di occupazione e consentirà alla Comunità di sfruttare pienamente le potenzialità del mercato interno. Inoltre essa assicurerà il successo della transizione all'UEM.

A questo proposito, spetta ai responsabili della politica economica consentire alle forze di mercato di sviluppare appieno il loro potenziale attraverso :

i) l'instaurazione di un quadro macroeconomico stabile e coerente,

ii) la rimozione degli ostacoli macro e microeconomici della crescita.

Nella situazione attuale occorre intervenire su due piani. In primo luogo, prendere provvedimenti incisivi per sostenere la crescita senza pregiudicare l'impegno di creare un alto numero di posti di lavoro nel medio periodo. In secondo luogo, creare condizioni economiche e sociali che consentano, nel medio e lungo periodo, una crescita più sostenuta, duratura e a più alto contenuto di occupazione.

Per innescare il processo di ripresa occorre ristabilire la fiducia ridosando l'attuale mix di politiche macroeconomiche e combinandolo con interventi strutturali credibili. Quanto più rapidamente l'andamento corrente e atteso delle retribuzioni e dei bilanci diventerà coerente con l'obiettivo della stabilità dei prezzi, tanto prima diventerà possibile abbassare sostanzialmente i tassi d'interesse su basi stabili. Infatti un calo dei tassi d'interesse su questa base costituirebbe un elemento essenziale per il miglioramento delle prospettive della Comunità a breve termine. Tuttavia, data la gravità della situazione attuale e vista la portata dell'aggiustamento di bilancio da intraprendere in molti paesi, il processo di ripresa rischia di essere modesto e esitante. In tali condizioni riveste capitale importanza la piena realizzazione delle iniziative concordate nelle riunioni del Consiglio europeo di Edimburgo e Copenaghen.

Nel medio termine, le politiche e i comportamenti devono rimanere coerenti con la stabilità. Devono contribuire a superare le rigidità e a porre fine alla dannosa riduzione del pubblico risparmio provocata dagli elevati deficit pubblici. In tal modo rafforzeranno le condizioni favorevoli agli investimenti e il potenziale di crescita della Comunità, in maniera da permettere una crescita più forte e più capace di espandere l'occupazione sull'arco di molti anni.

Indirizzi di politica economica

Per creare le condizioni necessarie per il conseguimento degli obiettivi economici della Comunità, in particolare espansione dell'occupazione e riduzione della disoccupazione, il Consiglio adotta i seguenti indirizzi di massima per le politiche economiche :

Stabilità dei prezzi e dei cambi

La Comunità deve mirare al mantenimento d'un quadro macroeconomico stabile. Entro il 1996 si dovrebbe pervenire nella maggior parte degli Stati membri a un tasso d'inflazione non superiore al 2-3 %, come tappa verso la stabilità dei prezzi nella Comunità.

Tutte le politiche e tutti i comportamenti dovrebbero essere coerenti con tale obiettivo. Gli Stati membri che hanno già raggiunto questo livello d'inflazione dovrebbero aver cura che le loro misure di politica economica fossero compatibili con il mantenimento di questo risultato. Gli altri Stati membri sono chiamati a prendere decise iniziative comportanti tassi d'interesse a breve e lungo termine meno elevati, per esempio iniziative in materia di risanamento di bilancio, di evoluzione di salari e prezzi inflazionistici nel settore dei servizi.

Se tali misure verranno messe in atto con sufficiente rapidità, si adempiranno le condizioni per un calo dei tassi d'interesse nominali e reali, via via che diminuiranno le anticipazioni inflazionistiche. L'insediamento dell'IME costituirà un ulteriore fattore di stabilità e cooperazione, perché dovrà svolgere un ruolo importante per il rafforzamento dei meccanismi di coordinamento delle politiche monetarie degli Stati membri, nonché nell'ambito della supervisione del sistema monetario europeo.

Per realizzare un grado elevato d'integrazione e cogliere i benefici del mercato interno occorre che la Comunità continui a perseguire l'obiettivo della stabilità dei tassi di cambio, sulla base di sforzi comuni, per progredire verso la convergenza e creare una sana base di dati economici in tutti gli Stati membri della Comunità.

La Comunità ribadisce il suo impegno nei confronti della realizzazione dell'UEM e del suo calendario, quali sono indicati nel trattato sull'Unione europea. A tal fine intensificherà i suoi sforzi per la realizzazione della convergenza economica.

Risanamento delle finanze pubbliche

Il ritorno della fiducia esige che gli Stati membri evitino nel 1994 ogni ulteriore deterioramento delle loro situazioni di bilancio e portino avanti il processo di riduzione dei deficit di bilancio. Negli Stati membri in cui la situazione di bilancio è più preoccupante, un avvio immediato e deciso del processo di risanamento favorirà la fiducia. Questo vale più particolarmente per gli Stati membri con tassi d'indebitamento molto elevati e in costante aumento. Negli Stati membri che hanno deficit di bilancio elevati e si attendono una situazione economica relativamente favorevole nel 1994 il processo di consolidamento di bilancio dovrebbe intensificarsi. Negli altri Stati membri, nel 1994 sarà necessario uno stretto controllo di bilancio ma si dovrebbe porre l'accento soprattutto su strategie credibili di consolidamento a medio termine, annunciando fin d'ora misure che produrranno effetti solo nei prossimi anni, col rafforzamento della ripresa. A livello comunitario si dovranno rispettare i limiti delle spese e delle entrate concordati nella riunione del Consiglio europeo di Edimburgo.

Nel 1995 gli Stati membri dovrebbero proseguire gli sforzi intesi a rendere di nuovo sostenibile la situazione delle loro finanze pubbliche. Data la crescita prevista per i prossimi anni, ciò significa ridurre i deficit di bilancio portandoli al valore di riferimento stabilito dal trattato sull'Unione europea (3 % del PIL). La maggior parte degli Stati membri è già potenzialmente in grado di conseguire tale obiettivo nel 1996, mentre gli altri avranno bisogno di maggior tempo. Tali iniziative contribuiranno al rispetto del criterio relativo al debito pubblico previsto nel trattato.

Le misure prese per risanare i pubblici bilanci dovrebbero essere imperniate in via prioritaria sulla riduzione della spesa corrente e sul miglioramento dell'efficienza del sistema tributario, per esempio con un rafforzamento delle iniziative intraprese per lottare contro la frode fiscale. Tutti gli Stati membri devono riorientare la spesa pubblica verso usi più produttivi e in particolare verso un aumento degli investimenti.

A lungo termine, le politiche di bilancio degli Stati membri saranno orientate verso un maggior contributo al risparmio nazionale e all'investimento. Ciò condurrà a deficit di bilancio nettamente inferiori (fino a raggiungere eventualmente l'azzeramento entro il 2000).

Creare più posti di lavoro

Gli Stati membri e la Comunità dovranno agire in modo risoluto per migliorare il funzionamento delle rispettive economie, adoperandosi specialmente per migliorare la competitività della Comunità e la sua capacità di creare posti di lavoro.

Date le specificità istituzionali, legislative o contrattuali proprie di ciascuno Stato membro, l'azione della Comunità deve concentrarsi sulla definizione di obiettivi lasciando agli Stati membri la scelta dei mezzi adatti alla loro situazione, all'interno di un quadro generale definito in comune. In tale ottica il Consiglio ritiene che, per rafforzare la capacità dell'economia europea di creare posti di lavoro, gli Stati membri dovrebbero ispirarsi ai suggerimenti tratti dal Libro bianco della Commissione.

Salari, investimenti e occupazione

Gli Stati membri si prefiggono un sensibile aumento della parte che l'investimento rappresenta nel loro PIL. Il conseguimento di questo obiettivo è assolutamente necessario per aumentare le possibilità d'una crescita durevole e non inflazionistica dell'economia europea a medio e lungo termine. Inoltre la ripresa degli investimenti privati contribuirà, a breve termine, a stimolare la domanda.

Ripristinare gli investimenti sarà possibile se la società è disposta a compiere oggi gli sforzi necessari per ottenere domani maggior prosperità e occupazione. Ciò implica in particolare un'evoluzione dei salari compatibile con il miglioramento delle redditività degli investimenti e della competitività delle imprese europee sul mercato mondiale. Tale processo contribuirà altresì a favorire la creazione di posti di lavoro nell'immediato futuro.

A breve termine, la necessità di creare nuovi posti di lavoro non permetterà alcun aumento dei salari reali nella maggior parte dei paesi e potrà condurre, in taluni settori dell'economia, a una riduzione dei salari reali. Tuttavia l'andamento dei salari lascerà spazio a un'opportuna differenziazione secondo i paesi, i settori industriali, le imprese, le qualifiche e l'esperienza professionali.

A tal fine i governi e gli interlocutori sociali si serviranno di tutti gli strumenti che le procedure nazionali mettono a loro disposizione per far sì che l'andamento dei salari nei rispettivi paesi si conformi rapidamente all'obiettivo in materia di inflazione.

La moderazione salariale nel settore pubblico è anch'essa importante, sia per alleviare le finanze pubbliche e accelerare la promozione di investimenti pubblici sia per dare l'esempio al settore privato.

Negoziati decentrati (condotti a livello di ramo o di impresa) permetteranno di introdurre formule atte a promuovere nuove forme d'organizzazione del lavoro su una base economica sana.

Riduzione del costo indiretto del lavoro

Ove appropriato, gli Stati membri dovrebbero maggiormente adoperarsi per una riduzione significativa del costo indiretto del lavoro. Tale riduzione permetterebbe di pervenire a un miglior equilibrio tra i costi dei diversi fattori di produzione. In caso contrario il fattore lavoro, in particolare il lavoro poco qualificato, sarebbe eccessivamente colpito.

L'azione da intraprendere in questo campo perseguirà un duplice obiettivo :

— favorire la creazione di posti di lavoro in servizi connessi il cui sviluppo è oggi ostacolato dall'eccessivo costo indiretto del lavoro ;

— salvaguardare parimenti, associata alla moderazione salariale, posti di lavoro nel settore esposto alla concorrenza internazionale, frenando la sostituzione del lavoro con il capitale e la dislocazione di attività produttive.

Per avviare il processo nella direzione voluta, gli Stati membri sono invitati a esaminare in qual misura un adeguamento dei modi di finanziamento del loro sistema di previdenza sociale, associato a misure di risanamento, possa meglio contribuire alla promozione dell'occupazione. Tuttavia le modifiche apportate ai sistemi non dovrebbero aggravare l'indebitamento degli Stati membri.

La questione sarà riesaminata a livello comunitario sulla base delle relazioni che gli Stati membri sono invitati a presentare. Misure fiscali, eventualmente concernenti l'ambiente, potrebbero costituire uno dei mezzi per compensare la diminuzione dei contributi sociali, in un contesto generale di stabilizzazione dell'insieme dei prelievi obbligatori e di riduzione della pressione fiscale.

Una politica attiva dell'occupazione

Il conseguimento dell'obiettivo dipenderà anche da un adattamento delle politiche occupazionali alle mutazioni economiche in corso.

Gli Stati membri sono invitati a :

— migliorare i sistemi d'istruzione e formazione permanente in modo che coloro che si presentano sul mercato del lavoro possano evolversi professionalmente, offrendo nel contempo competenze utili alle imprese ;

— facilitare il reinserimento dei disoccupati di lunga durata nel mercato del lavoro ;

— migliorare il funzionamento dei servizi locali di collocamento ;

— attenuare le eccessive rigidità che si oppongono a un efficace funzionamento del mercato del lavoro ;

— migliorare la mobilità dei lavoratori ;

— promuovere misure di liberalizzazione per i settori protetti, compreso all'occorrenza il settore dei servizi.

Completamento del grande mercato

L'esistenza di un grande mercato interno con vocazione all'esportazione costituisce per l'economia europea un importante vantaggio che deve essere pienamente sfruttato. L'integrale recepimento, sul piano nazionale, della normativa comunitaria, la semplificazione, lo snellimento della regolamentazione, la creazione di un ambiente fiscale, amministrativo e finanziario favorevole alle piccole e medie imprese, l'applicazione delle regole di concorrenza e il controllo degli aiuti di Stato sono fattori essenziali del completamento del grande mercato.

Nello stesso contesto, si deve migliorare l'efficacia del mercato dei capitali per promuovere l'afflusso del risparmio verso gli investimenti produttivi che creano posti di lavoro.

La realizzazione delle reti transeuropee è anch'essa un elemento essenziale per l'effettivo funzionamento del mercato unico e il potenziamento della competitività economica. In questo contesto il Consiglio sfrutterà rapidamente e pienamente le nuove possibilità offerte dal trattato (articolo 129 B).

Gli indirizzi di politica economica qui presentati serviranno da riferimento per tutte le future operazioni di sorveglianza multilaterale. L'attuazione di tali orientamenti sarà soggetta a supervisione secondo le procedure previste dal trattato. Essa sarà valutata dal Consiglio anche nel quadro della valutazione dei programmi degli Stati membri sotto il profilo della convergenza.

Fatto a Bruxelles, addì 22 dicembre 1993.

Per il Consiglio

Il Presidente

J.-M. DEHOUSSE