II

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

CONSIGLIO

DECISIONE DEL CONSIGLIO E DEI RAPPRESENTANTI DEI GOVERNI DEGLI STATI MEMBRI, RIUNITI IN SEDE DI CONSIGLIO

del 14 marzo 1977

che adotta il quarto programma di politica economica a medio termine

(77/294/CEE)

IL CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE E I RAPPRESENTANTI DEI GOVERNI DEGLI STATI MEMBRI, RIUNITI IN SEDE DI CONSIGLIO,

visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea, in particolare il preambolo e gli articoli 6, 105 e 145,

vista la decisione 74/120/CEE del Consiglio, del 18 febbraio 1974, relativa alla realizzazione di un grado elevato di convergenza delle politiche economiche degli Stati membri della Comunità economica europea [1], in particolare l'articolo 6,

visto il progetto della Commissione, elaborato sulla base del progetto preliminare preparato dal comitato di politica economica,

visto il parere del Parlamento europeo [2],

visto il parere del Comitato economico e sociale [3],

considerando che la politica economica attuata dagli Stati membri deve essere conforme agli obiettivi enunciati dall'articolo 104 del trattato,

DECIDONO:

Articolo unico

1. È adottato il quarto programma di politica economica a medio termine riportato in allegato. Gli Stati membri esprimono l'intenzione di agire conformemente agli orientamenti in esso previsti.

2. Il programma sarà seguito e riveduto costantemente durante la sua applicazione.

3. Saranno effettuate analisi complementari per consentire l'applicazione concreta degli orientamenti stabiliti nella terza parte del programma.

Fatto a Bruxelles, addì 14 marzo 1977.

Il Presidente
D. HEALEY

---

[1] GU n. L 63 del 5. 3. 1974, pag. 16.
[2] GU n. C 83 del 4. 4. 1977, pag. 27.
[3] GU n. C 56 del 7. 3. 1977, pag. 56.

ALLEGATO

QUARTO PROGRAMMA DI POLITICA ECONOMICA A MEDIO TERMINE

SOMMARIO

	Paragrafi	Pagine
PREMESSA	da 1 a 12	4
INTRODUZIONE	da 13 a 16	7
PARTE I:		
Gli elementi della diagnosi	da 17 a 43	7
A. La crisi economica	da 17 a 28	7
B. Debolezze della Comunità	da 29 a 43	9
PARTE II:		
La problematica a medio termine e gli orientamenti generali della politica economica	da 44 a 86	12
A. La problematica a medio termine	da 44 a 66	12
a) Il contesto internazionale	45	12
b) Sviluppo e occupazione	da 46 a 51	12
c) Evoluzione dei prezzi ed equilibrio esterno	da 52 a 55	13
d) Utilizzazione delle risorse	da 56 a 59	14
e) Evoluzione dei redditi primari e delle finanze pubbliche	da 60 a 66	15
B. Gli orientamenti quantitativi	da 67 a 75	16
C. Una strategia comunitaria	da 76 a 86	17
PARTE III:		
L'attuazione degli orientamenti	da 87 a 149	20
A. La modulazione delle politiche nell'evoluzione congiunturale	da 87 a 91	20
B. Controllo progressivo dell'inflazione	da 92 a 105	21
a) Orientamenti generali	92	21
b) Evoluzione dei redditi e formazione dei patrimoni	93 e 94	21
c) Politica di concorrenza	da 95 a 101	22
d) Protezione dei consumatori	da 102 a 105	23
C. Finanze pubbliche	da 106 a 113	24
D. Politica degli investimenti, dell'occupazione e del mercato del lavoro	da 114 a 128	25
a) Promozione degli investimenti	da 115 a 119	25
b) Politica dell'occupazione e, in particolare, del mercato del lavoro	da 120 a 128	26

	Paragrafi	Pagine
E. Rafforzamento della Comunità	da 129 a 143	27
a) Organizzazione economica e monetaria	129 e 130	27
b) Politica economica esterna	da 131 a 135	28
c) Riduzione degli squilibri regionali	da 136 a 141	29
d) Sviluppo delle politiche comuni	142 e 143	30
F. Consenso sociale	da 144 a 149	30

Allegato:	TABELLE E GRAFICI	
Grafico 1:	Struttura per età della popolazione nella Comunità nel 1974	34
Tabella 2:	Struttura dell'utilizzazione del PIL nella Comunità	35
Grafico 3:	Parte salariale corretta (in % del PIL)	36
Grafici 4, 5 e 6:	Finanze pubbliche: Totale della spese, totale delle entrate, capacità o bisogno di finanziamento (in % del PIL)	37
Tabella 7:	Il peso della Comunità nel mondo (nel 1974)	40

PREMESSA

1. Il quarto programma di politica economica a medio termine deve costituire il quadro di riferimento dell'azione della Comunità in materia economica per gli anni 1976—1980. Esso fissa l'evoluzione economica auspicabile a medio termine e gli effetti che da essa deriveranno per la politica economica, e a tale riguardo rappresenta un solido fondamento per le misure da adottare entro il 1980 onde progredire sulla via dell'unione economica e monetaria.

2. Riprendendo gli orientamenti della conferenza tripartita del giugno 1976, il quarto programma considera che nei prossimi quattro anni l'obiettivo principale della politica economica, sia a livello comunitario che nazionale, dovrà essere il ripristino di una situazione di pieno impiego. In funzione di considerazioni di ordine sociale, economico e politico la Comunità non può consentire la persistenza dei livelli di disoccupazione raggiunti nel 1975—1976. La piena occupazione dovrà essere ristabilita nell'insieme della Comunità entro il 1980 al più tardi.

La riduzione del numero di disoccupati per raggiungere tale obiettivo ambizioso e difficile implica il conseguimento contemporaneo di almeno due degli altri obiettivi fondamentali della politica economica :

— il PIL deve aumentare più rapidamente e più regolarmente di quanto non sia avvenuto nel corso degli ultimi 5 anni,

— il tasso di inflazione deve assolutamente essere ridotto a livelli accettabili.

3. Il tasso di sviluppo del PIL del 4,5—5 % annuo inserito nel presente programma a medio termine per il periodo 1976—1980 deve pertanto essere considerato un minimo.

L'aumento della produzione di beni e servizi, entro il 1980, di almeno un quarto rispetto a quella attuale non è fine a sé stesso, ma costituisce una premessa indispensabile affinché nella Comunità sia possibile :

— ripristinare la piena occupazione,

— avviare riforme sociali necessarie ed urgenti,

— soddisfare meglio i bisogni privati e sociali,

— ridurre le differenze di reddito esistenti tra le regioni e aumentare la produttività nelle regioni meno favorite,

— aumentare il grado di indipendenza a lungo termine per quanto riguarda l'energia e le materie prime, effettuando gli investimenti necessari,

— destinare una quantità maggiore di risorse al miglioramento dell'ambiente in generale e, in particolare, delle condizioni di lavoro.

4. A medio termine, l'espansione economica indicata al paragrafo 3 crea migliori condizioni per il ripristino della stabilità. Gli Stati membri potranno prevedere un'espansione di questo ordine solo se l'inflazione sarà controllata.

A questo proposito la riduzione del tasso d'inflazione in tutti gli Stati membri al 4—5 % annuo, entro e non oltre il 1980, deve essere considerata come un'esigenza minima.

È indispensabile fissare un obiettivo ambizioso in materia di stabilizzazione dei prezzi :

— per motivi di politica economica esterna. Anche in regime di tassi di cambio fluttuanti nei confronti del resto del mondo, la Comunità può assicurare la propria competitività sul piano internazionale — e quindi la sua capacità di importare — soltanto assicurando la maggiore stabilità possibile dei prezzi interni ;

— per motivi di politica economica e sociale. Soltanto riducendo in misura notevole il tasso di inflazione sarà possibile superare le tensioni sociali che attualmente caratterizzano molti Stati membri ;

— per motivi attinenti alla politica di integrazione. Fin quando i tassi di inflazione negli Stati membri non si saranno ravvicinati, gli sforzi rivolti ad una migliore convergenza delle politiche economiche e ad una maggiore stabilità monetaria e, quindi, i progressi verso l'unione economica e monetaria, saranno ostacolati.

5. Il ripristino della piena occupazione potrà così essere fondato su una strategia imperniata su tre elementi :

— una politica di sviluppo attiva ed equilibrata sia dal punto di vista regionale che da quello settoriale : infatti più il ritmo di aumento del PIL, e quindi quello della domanda globale, è rapido, più le prospettive di riassorbimento della disoccupazione migliorano ;

— un impegno sostanziale delle parti sociali di tener conto nel loro comportamento, in materia di redditi, dei limiti economici generali. Sono strettamente subordinati a tale atteggiamento il mantenimento della competitività sul piano internazionale, nonché la salvaguardia e la creazione di posti di lavoro all'interno della Comunità ;

— una politica attiva e prospettiva dell'occupazione per realizzare un equilibrio migliore tra l'offerta e la domanda di manodopera.

6. Il ritorno alla stabilità dipende in gran parte dal miglioramento delle relazioni tra i gruppi socioprofessionali. È questo un importante elemento di qualunque strategia di politica economica volta a combattere l'inflazione.

È necessario che sia posto un limite all'egoismo dei gruppi e che le pretese avanzate nei confronti della collettività abbiano come corrispettivo prestazioni corrispondenti :

— i gruppi socioprofessionali dovrebbero prendere maggiormente in considerazione gli interessi della collettività. Tale tendenza dovrebbe essere spontanea mentre i pubblici poteri avranno il compito di rappresentare in questo campo l'interesse generale con la dovuta tenacia ;

— nessun gruppo deve avere l'impressione di essere defraudato o sacrificato ;

— a tal fine, i governi e la Comunità dovranno discutere e definire, di concerto con le parti sociali, le condizioni economiche generali.

Il miglioramento del consenso sociale in tutti gli Stati membri è una condizione indispensabile affinché si attenuino le spinte inflazionistiche.

7. Un consenso sociale più soddisfacente sarà possibile soltanto a condizione che si affrontino rapidamente due importanti problemi sociali :

— il rafforzamento della partecipazione dei lavoratori al processo decisionale nell'impresa ;

— una maggiore equità in materia di redditi, di distribuzione della ricchezza e di fiscalità.

Nella conferenza tripartita del giugno 1976 i governi e le parti sociali si sono impegnati ad adottare misure intese ad aumentare la partecipazione dei lavoratori alle decisioni dell'impresa e alla formazione dei patrimoni. Nel corso del 1977 le discussioni dovrebbero quindi riguardare soprattutto questi due temi. Entro e non oltre il 1980 negli Stati membri dovrebbero entrare in vigore riforme concrete in tal senso.

8. Il successo del presente programma dipende inoltre da misure concrete concernenti altri aspetti della politica economica e sociale le quali, a prescindere dal loro valore intrinseco, contribuiscono anch'esse a migliorare il clima sociale. A tale proposito è necessario considerare con particolare attenzione i seguenti aspetti :

— politica degli investimenti, dell'occupazione e del mercato del lavoro,

— politica della concorrenza,

— protezione del consumatore.

Per quanto riguarda in modo particolare la politica industriale, la Commissione deve attivare gli strumenti necessari per assicurare :

a) la conoscenza approfondita degli obiettivi industriali nazionali e della loro compatibilità con gli obiettivi comunitari,

b) una migliore conoscenza dei mezzi utilizzati dalle autorità pubbliche nazionali per sostenere tali obiettivi,

c) l'individuazione — sulla base degli obiettivi industriali comunitari e nazionali — delle grandi priorità da realizzare,

d) il coordinamento e la concentrazione delle risorse comunitarie su alcuni obiettivi prioritari.

Bisognerebbe sviluppare un'attività di consultazione e di concertazione permanente e regolare con le autorità governative e le parti sociali. La Commissione incoraggerà l'elaborazione, a livello nazionale, di analisi settoriali che saranno valutate congiuntamente dagli Stati membri sul piano comunitario. In tale occasione, si esaminerà in quale misura dette analisi possano costituire la base di decisioni comunitarie.

In questi settori, gli orientamenti delineati nel programma dovranno essere concretati nel corso del 1977.

9. Il ritorno ad una maggiore stabilità presuppone altresì una sensibile riduzione dei disavanzi pubblici ed un aumento delle spese pubbliche molto più contenuto di quello registrato negli ultimi cinque anni. Gli sforzi compiuti in questo campo non potranno tuttavia prescindere dai problemi di politica congiunturale e di bilancio che, in taluni Stati membri, ostacolano una rapida normalizzazione della quota delle spese pubbliche nel PIL.

10. Il presente programma non modifica minimamente la volontà di progredire sulla via dell'unione economica e monetaria, obiettivo che deve essere assolutamente mantenuto.

Dall'analisi svolta nel presente programma risulta che l'effettiva soluzione dei problemi di coordinamento delle politiche economiche potrà essere soltanto di natura politica ed istituzionale. A questo proposito, anche se al momento attuale non sono immediatamente realizzabili sensibili progressi in materia istituzionale, è necessario tuttavia migliorare e sviluppare gli strumenti ed i metodi di coordinamento delle politiche economica e monetaria nell'attuale quadro politico ed istituzionale.

L'elezione diretta del Parlamento europeo imprimerà nuovo impulso alla Comunità. L'urgente e necessaria ripresa degli sforzi per realizzare l'unione economica e monetaria si inserirà così in una prospettiva più favorevole.

11. È importante che nel corso degli anni 1977—1980 si compiano nuovi progressi nei seguenti settori :

a) realizzazione di un maggior grado di convergenza delle evoluzioni economiche degli Stati membri ;

b) rafforzamento del coordinamento interno ed esterno della politica economica degli Stati membri. Le consultazioni in materia di politica economica a livello comunitario devono essere intensificate e devono includere tutte le decisioni nazionali importanti. In concreto ciò significa che :

— il programma economico a medio termine della Comunità deve costituire un punto di riferimento per l'attuazione delle politiche economiche nazionali. I programmi di politica economica a medio termine degli Stati membri, le principali riforme di struttura e i piani di azione a breve termine saranno esaminati sotto il profilo della loro conformità agli obiettivi fissati nel quarto programma,

— l'aggiornamento annuale delle proiezioni a medio termine sarà completato da indicazioni quantitative che tengano conto dell'evoluzione congiunturale dell'economia degli Stati membri. La situazione dell'occupazione dovrà essere seguita con particolare attenzione,

— sarà effettuato regolarmente l'esame della compatibilità delle politiche di bilancio con gli obiettivi di stabilità e di occupazione a medio termine, nonché con i grandi aggregati macroeconomici,

— per quanto riguarda la politica monetaria interna, dovrebbero essere fissati ogni anno orientamenti a livello comunitario ;

c) intensificazione degli sforzi volti ad instaurare progressivamente stabili rapporti di cambio tra le monete dei nove Stati membri. In concreto ciò implica :

— il mantenimento dell'accordo monetario attualmente in vigore tra cinque degli Stati membri,

— il rafforzamento della cooperazione monetaria tra i partecipanti a detto accordo e gli altri quattro Stati membri, al fine di consentire il progressivo raggruppamento di tutte le monete comunitarie all'interno del « serpente »,

— lo sviluppo del Fondo europeo di cooperazione monetaria, nel senso della risoluzione del 22 marzo 1971 concernente la realizzazione per tappe dell'unione economica e monetaria nella Comunità,

— il migliore funzionamento e la migliore organizzazione del mercato dei capitali all'interno della Comunità ;

d) nuovi progressi verso la riduzione e la semplificazione dei controlli doganali sulle persone che si spostano all'interno della Comunità ;

e) il proseguimento e il rafforzamento della politica economica esterna.

La Comunità e gli Stati membri devono assumersi il ruolo di promuovere un ordine internazionale stabile che assicuri in particolare :

— il mantenimento ed il rafforzamento del libero scambio nel mondo,

— la ricerca di una riduzione delle fluttuazioni di cambio.

In tale contesto la Comunità deve in particolare rafforzare le attuali procedure di concertazione. È suo compito dare un'importanza sempre maggiore alle possibilità dei paesi in via di sviluppo di realizzare le loro aspirazioni in materia di sviluppo economico e sociale, tenendo conto della crescente interdipendenza delle economie sul piano internazionale e della ricerca di una più equa ripartizione della ricchezza.

12. La base di orientamento costituita dal programma dovrà tradursi in misure concrete di politica economica per le quali la Commissione presenterà appropriate proposte.

INTRODUZIONE

13. L'elaborazione del quarto programma di politica economica a medio termine per il periodo 1976—1980 avviene in una situazione molto diversa da quella esistente al momento della preparazione dei tre programmi precedenti.

Quali che siano stati gli obiettivi ed il contenuto particolare di ognuno dei tre programmi precedenti, la loro comune caratteristica consiste nell'essere stati elaborati in un contesto relativamente favorevole. Le economie comunitarie erano inserite in un'economia mondiale che sembrava dovesse beneficiare di una continua espansione. Malgrado inevitabili tensioni e momentanei squilibri, la costruzione dell'edificio comunitario continuava a progredire e si prefiggeva obiettivi sempre più ambiziosi. Nel mondo industrializzato occidentale, e più precisamente in Europa, gli ultimi decenni sono stati caratterizzati da un'espansione economica eccezionale, accompagnata dall'aumento del benessere sociale, dalla diffusione delle conoscenze e della cultura, in una situazione di stabilità interna e di cooperazione internazionale.

14. Oggi, invece, dev'essere definito un programma nuovo in funzione di dati radicalmente modificati. La Comunità è stata colpita in pieno dalla crisi economica degli ultimi due anni proprio quando le realizzazioni nel campo dell'integrazione comunitaria rivelavano la loro fragilità.

Il periodo cui si riferisce il quarto programma di politica economica a medio termine appare pertanto come un periodo cruciale per la Comunità durante il quale gli Stati membri dovranno garantire in comune una ripresa delle attività, superandone i rischi e i vincoli, arrestare la disgregazione di ciò che è stato realizzato a livello comunitario e creare nuovi elementi motori dell'integrazione, definire il ruolo e il posto della Comunità in un sistema di relazioni internazionali in mutamento e adoperarsi infine per soddisfare meglio alle aspirazioni delle nostre società.

15. Al di là degli obiettivi permanenti di sviluppo e di rafforzamento delle strutture economiche e sociali, questo programma deve porsi come obiettivi prioritari :

— il contenimento dell'inflazione mediante il ripristino dei grandi equilibri interni, tramite azioni idonee, che comprendano anche le misure strutturali, e mediante la creazione di condizioni favorevoli al manifestarsi di un miglior consenso sociale nella Comunità ;

— il ritorno alla piena occupazione, soprattutto per mezzo di uno sviluppo sostenuto ed equilibrato, di un rallentamento nell'aumento dei costi, dell'incentivazione degli investimenti nonché per mezzo di politiche specifiche ;

— il ripristino dell'equilibrio delle bilance dei pagamenti.

16. Il programma comprende tre parti : la prima presenta gli elementi della diagnosi, la seconda traccia gli orientamenti macroeconomici che costituiscono le linee direttrici dell'azione della Comunità durante tutto il periodo del programma e definisce una strategia di applicazione di questi orientamenti. La terza parte affronta particolarmente il problema dei settori in cui essi devono essere attuati rapidamente.

Onde tener conto dell'incertezza che ancora pesa sullo sviluppo economico, il quarto programma è uno strumento evolutivo di cui questo primo documento non rappresenta che l'avvio. Detto programma dovrà essere prolungato e approfondito nel corso del periodo 1976—1980.

Tale processo continuo dovrebbe comportare l'esame regolare e, ove occorra, l'adattamento degli orientamenti macroeconomici qui definiti, garantendo in tal modo una maggiore convergenza delle evoluzioni economiche nella Comunità.

I PARTE

GLI ELEMENTI DELLA DIAGNOSI

A. La crisi economica

17. La recessione che ha colpito il mondo nel 1974 e 1975 è stata di una gravità eccezionale ; il suo carattere ampio e generale non ha confronto con i periodi di bassa congiuntura osservati dalla seconda guerra mondiale in poi.

Il prodotto interno lordo dei paesi industrializzati dell'OCSE, dopo la stagnazione del 1974, è diminuito del 2 % nel 1975 ; contemporaneamente il numero totale dei

disoccupati iscritti raggiungeva la cifra record di 15 milioni circa, di cui un terzo nella Comunità.

Le ripercussioni di questa crisi colpiscono sotto forme diverse tutte le zone economiche del mondo. La Comunità in particolare non è stata risparmiata.

18. Causa essenziale di questa recessione è lo sviluppo continuo ed accelerato dell'inflazione iniziatosi a metà degli anni Sessanta. Essa è stata aggravata dall'incidenza di numerosi fattori, alcuni dei quali sono causati essi stessi dall'inflazione, quali per esempio l'aumento del prezzo del petrolio, le politiche restrittive adottate dagli Stati membri, nonché taluni fattori strutturali quali la saturazione del mercato nel settore edilizio.

19. Mentre nel passato l'aumento annuale del livello generale dei prezzi nei paesi industrializzati si aggirava in media sul 3—4 %, da allora esso si è più che triplicato: Questa inflazione è dovuta ad una concomitanza di cause estremamente diverse, la cui portata e i cui fattori hanno variato da un paese all'altro. Tra queste cause si possono citare le seguenti :

— una presa di coscienza insufficiente e troppo tardiva dei pericoli dell'inflazione ;

— un'espansione eccessiva delle liquidità interne ed internazionali ;

— l'incremento troppo rapido dei redditi ;

— l'espansione congiunturale particolarmente sostenuta in tutti i paesi industrializzati a partire dal 1969, combinata con la crescente sincronizzazione dei movimenti ciclici nell'ambito della Comunità ;

— il rincaro delle materie prime, dovuto simultaneamente al surriscaldamento della congiuntura, alla scarsa disponibilità di taluni prodotti agricoli e soprattutto al brusco rialzo del prezzo del petrolio.

20. Questi elementi, che spiegano l'accelerazione dell'inflazione nel corso degli ultimi anni, si innestano, in particolare in taluni paesi, su un'inflazione strutturale e permanente le cui origini risalgono ai mutamenti intervenuti sul piano economico, sociale e politico nel corso degli ultimi venti anni :

— rivendicazioni concorrenziali dei diversi gruppi sociali per ottenere una quota maggiore nella distribuzione del prodotto nazionale, nonché taluni cambiamenti intervenuti nella struttura dei redditi ;

— un aumento delle tensioni sociali e delle crescenti difficoltà per ottenere il consenso politico e sociale ;

— la moltiplicazione e lo sviluppo di imprese che detengono una posizione dominante sul mercato le quali, se da un lato apportano vantaggi, dall'altro modificano le condizioni della concorrenza e introducono elementi di rigidità nei meccanismi economici ;

— una scarsa elasticità del mercato del lavoro.

L'incidenza ineguale di questi fattori strutturali spiega, almeno in parte, le differenze attuali tra i vari tassi d'inflazione nei paesi membri.

21. Quando si tratta di cause strutturali dell'inflazione, le politiche macroeconomiche tradizionali sono insufficienti ad ovviare da sole a tale situazione.

Nella maggior parte dei paesi della Comunità, non solo le politiche strutturali necessarie non sono state attuate, ma l'orientamento restrittivo della politica economica è intervenuto troppo tardi. In particolare, l'eccessiva espansione delle liquidità interne ha consentito per lungo tempo la persistenza di una domanda eccessiva ed ha portato a pressioni esagerate sulle risorse disponibili. In mancanza di scelte coscienti, è stata l'inflazione a ricondurre in modo cieco le aspirazioni alle possibilità reali, non senza comportare costi economici e sociali elevati.

22. Lo sviluppo delle liquidità internazionali ha reso possibile e rafforzato l'inflazione. Mentre tali liquidità avevano progredito in modo relativamente moderato sino al 1968, tra il 1969 e il 1975 esse hanno registrato un aumento annuale medio dell'ordine del 20 %. Tale evoluzione ha avuto la sua origine anzitutto nel manifestarsi di deficit nelle bilance dei pagamenti dei paesi a moneta chiave, soprattutto negli Stati Uniti. Occorre altresì far riferimento ai problemi connessi alle condizioni di finanziamento dei deficit e allo sviluppo dei mercati delle eurodivise.

Sebbene i pericoli della degradazione del sistema monetario internazionale fossero stati avvertiti molto presto, le facilitazioni che tale situazione offriva sul piano dell'espansione delle liquidità interne, senza peraltro creare vincoli di particolare gravità per la bilancia dei pagamenti, sono state in un primo tempo ampiamente accettate.

A partire dalla metà degli anni Sessanta, momento in cui gli Stati Uniti hanno cessato di essere il maggior polo di stabilità in un sistema di tassi di cambio fissi, le aree di stabilità minori hanno incontrato crescenti difficoltà per sottrarsi interamente al contesto inflazionistico.

23. Per troppo tempo sono stati mantenuti tassi di cambio inadeguati. Questo si è verificato per una serie di monete, ed in particolare per il dollaro che è stato per lungo tempo sopravvalutato. Nonostante la definizione di una nuova struttura di parità nel dicembre 1971, è stato impossibile mantenere relazioni equilibrate tra i diversi tassi di cambio ; ciò ha condotto, nel febbraio 1973, alla generalizzazione di un regime di tassi di cambio fluttuanti.

24. Il regime di cambi flessibili ha fatto aumentare il grado di autonomia delle politiche nazionali. I paesi la cui moneta si deprezzava hanno nondimeno dovuto constatare che, al di là degli effetti aberranti a breve termine, i cambiamenti di parità non portavano, in mancanza di una politica interna adeguata, alcun miglioramento alle bilance dei pagamenti. All'interno di questi paesi, la pressione rivolta all'adeguamento dei redditi nominali ha reso più difficile il trasferimento di risorse reali verso l'estero. I paesi le cui monete si rivalutavano potevano dissociarsi con più facilità dall'inflazione esterna ma senza riuscirvi completamente.

Le politiche assai divergenti adottate dai vari paesi hanno portato, in taluni casi, a variazioni a breve termine dei tassi di cambio largamente superiori alle differenze constatate per i costi e i prezzi. Talune monete si sono fortemente deprezzate, provocando in tal modo la crescita del processo inflazionistico, alimentato esso stesso in taluni casi dalla tendenza generale dei prezzi e dei redditi nominali a spostarsi quasi esclusivamente verso l'alto.

La flessibilità dei tassi di cambio ha peraltro reso più tollerabili gli squilibri esterni ed ha evitato sinora il ricorso sistematico a misure protezionistiche.

25. La liberalizzazione degli scambi che già aveva raggiunto un livello elevato agli inizi degli anni Sessanta ha consentito al commercio mondiale di svilupparsi in modo considerevole, ed ha contribuito a migliorare il tenore di vita. Parallelamente sono venute a crearsi relazioni spesso asimmetriche di interdipendenza economica e monetaria tra paesi industrializzati, nonché tra questi ultimi ed i paesi in via di sviluppo produttori di materie prime.

26. Alla fine del 1973 veniva rialzato in modo considerevole il prezzo del petrolio. Tale aumento ha acuito la disparità delle strutture economiche esistente tra i paesi industrializzati e i paesi in via di sviluppo e tra questi stessi paesi. Il deficit petrolifero si è suddiviso in modo ineguale tra i diversi paesi importatori, suscitando o aggravando problemi di bilancia dei pagamenti a livello mondiale.

27. Il deterioramento delle ragioni di scambio dei paesi importatori di petrolio indotto dal rincaro di quest'ultimo si traduceva in un indebitamento seguito da un trasferimento di risorse reali, sotto forma di esportazioni supplementari, man mano che i paesi esportatori di petrolio erano in grado di trasformare l'incremento delle loro entrate in importazioni addizionali. Questo meccanismo di adeguamento ha tuttavia funzionato sinora solo parzialmente.

28. Tutti questi fattori, e in particolare quelli citati nei paragrafi da 18 a 20, hanno infine avviato la recessione a livello mondiale accompagnata da un brusco aumento della disoccupazione.

Nel corso di tale recessione è altresì risultato evidente che si trattava di una crisi di « stabilizzazione » e di ristrutturazione. La recessione ha messo in luce la cattiva distribuzione delle risorse tra consumi privati, investimenti e saldo con l'estero. Essa ha messo altresì in luce le distorsioni esistenti tra le diverse categorie di redditi, fra il settore privato e quello pubblico, tra i diversi settori dell'economia e infine tra i diversi paesi, nonché la saturazione del mercato in alcuni settori. I costi unitari del lavoro sono aumentati molto rapidamente e la capacità di profitto delle imprese è andata deteriorandosi a tal punto che non sono stati effettuati investimenti sufficienti per la creazione di nuovi posti di lavoro. La ripresa economica si va appena delineando e già appare il pericolo di una nuova accelerazione dell'inflazione, e ciò a partire da una soglia minima di inflazione nella Comunità del 10 % circa.

B. Debolezze della Comunità

29. Se è stato possibile scongiurare sinora i rischi di rottura, la Comunità appare adesso particolarmente minacciata ed il bilancio del periodo cui si riferisce il terzo programma si traduce in un insuccesso. Non è stato possibile raggiungere l'obiettivo di una Comunità di crescita e di stabilità, l'unione economica e monetaria non ha progredito e la Comunità si è rivelata incapace di fornire risposte collettive creative di fronte alla crisi.

30. Gli sforzi di coordinamento delle politiche economiche e monetarie non sono stati in grado di contenere il tasso medio di inflazione della Comunità e di evitare sensibili differenze nei tassi nazionali : durante il periodo di attuazione del terzo programma, il tasso medio annuale di inflazione è stato in alcuni paesi il doppio di quello registrato in altri. Nel 1975 la variazione dell'aumento dei prezzi al consumo privato oscillava da un paese all'altro tra il 6 e il 20 %. Il processo di liberalizzazione dei movimenti di capitale all'interno dell'area comunitaria ha segnato, a seconda dei casi, una battuta d'arresto o una flessione — il grado di liberalizzazione in questo campo è attualmente inferiore a quello degli inizi degli anni Sessanta — mentre non è stato possibile definire alcuna politica comune nei confronti dei capitali esteri. La politica agricola comune ha incontrato difficoltà permanenti. La maggior parte delle altre politiche comunitarie, nonostante progressi parziali, sono rimaste al di sotto di un limite minimo di efficienza. Se l'unione doganale per i prodotti industriali e assimilati rappresenta tuttora il principale elemento di coesione dell'edificio comunitario, il notevole disavanzo della bilancia dei pagamenti correnti di taluni paesi costituisce una minaccia costante per la libera circolazione delle merci nella Comunità.

31. Posta di fronte ai problemi sollevati dall'evoluzione del sistema monetario internazionale, la Comunità è riuscita a giungere, su taluni punti, a posizioni coordinate o comuni, ma si è rivelata incapace di difendere, e a maggior ragione di fare accettare a livello internazionale, una coerente soluzione d'insieme. Non è stata in grado di isolarsi dalle perturbazioni esterne ed è stata costretta di fatto a rinunciare a progressi sostanziali nella realizzazione dell'unione economica e monetaria. Il « serpente » è stato sottoposto a gravi tensioni e include oggi solo una parte della Comunità.

32. La crisi del petrolio è sopravvenuta in un momento in cui le divergenze sul piano delle politiche economiche erano particolarmente accentuate all'interno della Comunità, ed ha acuito maggiormente le differenze tra le varie situazioni delle bilance dei pagamenti.

La Comunità non è stata in grado di definire e di applicare una strategia interna né di fronte all'embargo del petrolio né di fronte alle conseguenze economiche del suo rincaro, e solo superando gravi difficoltà è stata in grado di non presentarsi in ordine sparso ai successivi negoziati internazionali.

Se è stata in grado fino ad ora di evitare il protezionismo tra gli Stati membri e di esercitare in questo campo un effetto di dissuasione verso l'esterno, la Comunità non è riuscita ad incidere in modo sufficiente sul contesto internazionale e nemmeno a coordinare in modo efficace le sue politiche interne. Azioni comunitarie decise e messe in opera a tempo debito avrebbero senza dubbio consentito di attenuare per tutti i costi economici e sociali connessi alla crisi.

33. Le cause di questa impotenza sono complesse, ma si ricollegano essenzialmente a tre ordini di fattori :

— la disparità delle strutture economiche e sociali e l'ineguale priorità accordata ai diversi obiettivi della politica economica ;

— le differenze di adattamento all'evoluzione della società, nonché lo sgretolamento del consenso sociale in parecchi paesi ;

— ed infine l'insufficienza del coordinamento delle politiche all'interno della Comunità.

34. Il coordinamento comunitario è ostacolato dalle divergenze di priorità che presentano le politiche economiche dei singoli Stati membri, divergenze che sono fondate su differenze strutturali di ordine economico, istituzionale e sociale (1)

Una parte di queste differenze va attribuita per esempio a fattori demografici, all'apparato produttivo e soprattutto al grado di industrializzazione, ai dislivelli esistenti tra i redditi reali pro capite dei vari paesi e alla maggiore o minore ampiezza degli squilibri regionali.

Pur non essendo recenti, queste differenze non sono state prese nella dovuta considerazione. Gli squilibri regionali e i relativi scarti dei redditi pro capite rivestono un'importanza particolare, soprattutto per il fatto che non sono stati eliminati e sono talvolta addirittura aumentati, accentuando così, malgrado l'espansione sostenuta, le tensioni tra le economie degli Stati membri e finanche all'interno dei paesi stessi. Infatti, se uno sviluppo a ritmo sostenuto rappresenta una condizione necessaria alla soluzione dei problemi connessi agli squilibri regionali, essa tuttavia non basta se non vi si aggiunge una politica regionale deliberata e risoluta. Nell'insieme le politiche comunitarie si sono rivelate insufficienti.

35. A livello nazionale, al di là delle azioni dirette di perequazione finanziaria, queste differenze sono attenuate dall'intervento di meccanismi spontanei consentito dalla presenza di un sistema bancario integrato, dall'esistenza di un sistema unico di fiscalità e di sicurezza sociale, ecc.

A livello comunitario la perequazione tramite tali meccanismi spontanei si sarebbe potuta verificare solo parallelamente all'integrazione progressiva di tutto il tessuto economico. Una maggiore solidarietà finanziaria presuppone tuttavia il controllo degli equilibri globali e dei progressi sul piano istituzionale, senza i quali la nozione stessa di solidarietà diventa difficilmente accettabile. In ogni caso gli strumenti comunitari esistenti dovrebbero essere utilizzati in modo più efficace.

36. Altri fattori strutturali hanno influenzato diversamente il grado di flessibilità delle politiche economiche di ogni paese. Questi fattori — struttura fiscale, livelli e modalità della sicurezza sociale, metodo di formazione e di ripartizione dei redditi, livello, composizione e finanziamento delle spese pubbliche, organizzazione della concorrenza — hanno inciso, ed incidono tuttora, in modo molto ineguale nella Comunità.

37. Differenze di tipo diverso derivano dal fatto che i meccanismi di concertazione e di dialogo tra i gruppi sociali e la partecipazione ai diversi livelli decisionali hanno efficacia diversa a seconda dei paesi. Inoltre, se in taluni di questi paesi il sistema economico e sociale è largamente accettato, in altri avviene che gruppi sociali importanti lo contestino nel suo funzionamento e nelle sue finalità.

(1) Talune di queste differenze sono state messe in luce nel documento « Sistema di indicatori strutturali ».

38. La vigorosa espansione del dopoguerra ha consentito un miglioramento considerevole del tenore di vita e dell'istruzione, ma ha avuto come corollario mutazioni profonde nelle strutture economiche e sociali. Per una grande parte della popolazione ne è derivata la necessità di emigrare, di cambiare professione, ambiente di vita e di lavoro. A titolo di esempio si possono citare gli spostamenti dalle regioni periferiche verso i centri industriali, il passaggio dalla vita rurale alla vita urbana, il passaggio di piccoli imprenditori indipendenti, agricoltori, commercianti, artigiani e lavoratori indipendenti, a organizzazioni più vaste, industriali o terziarie. Contemporaneamente le cellule sociali tradizionali (nucleo familiare in senso lato, comunità paesane) hanno spesso perso la loro importanza.

39. Allo sviluppo economico hanno così fatto riscontro problemi legati allo sviluppo mal controllato dei centri urbani, all'inquinamento dell'ambiente, allo sfruttamento sempre più ampio di risorse difficilmente rinnovabili. Questo processo ha moltiplicato la resistenza e le rivendicazioni, cui sono state date risposte che non sono né omogenee secondo i paesi, né sempre considerate soddisfacenti.

In taluni casi gli scarti di redditi e di patrimoni tra i gruppi sociali e all'interno dei gruppi stessi sono considerati eccessivi e compromettono l'efficacia delle politiche dei pubblici poteri. In altri casi la tendenza al livellamento dei redditi è considerata troppo pronunciata e lo sviluppo dell'attività del paese troppo rapido, con il rischio di paralizzare la volontà di lavorare e quello di nuocere all'iniziativa privata.

40. La recessione ha evidentemente portato in primo piano il problema dell'occupazione. Quali che siano l'ampiezza e le modalità di concessione delle indennità di disoccupazione previste dai diversi sistemi nazionali, è incontestabile che il fatto di essere assistiti da un'istituzione sociale comporta una connotazione sociale e psicologica negativa anche se la causa del licenziamento, come avviene per la maggior parte dei disoccupati negli Stati membri, è di natura economica. Ciò significa che accettare a medio o a lungo termine un tasso di disoccupazione elevato significa alterare il tessuto sociale esponendolo a conseguenze sociopolitiche imprevedibili.

41. Già durante gli anni passati, nei quali era stata registrata una forte crescita economica, si era delineato un divario tra la struttura delle qualificazioni professionali dei lavoratori che si presentavano sul mercato del lavoro e la struttura dei posti di lavoro disponibili. Le cause di questa dissociazione sempre più netta sono molteplici. Tra l'altro il miglioramento del livello di cultura generale e di formazione dei lavoratori determina naturalmente esigenze maggiori non solo a livello delle retribuzioni, ma anche per quanto concerne la qualità delle funzioni da svolgere e la natura delle relazioni di lavoro. D'altra parte, però, le scelte tecniche hanno strutturato le offerte di lavoro in modo sensibilmente diverso : sono soprattutto ricercati, oltre ad un numero limitato di quadri intermedi, lavoratori altamente qualificati e, in taluni paesi, lavoratori senza specializzazione, che una rapida formazione rende idonei ad espletare mansioni ripetitive.

42. Contemporaneamente si manifestano le aspirazioni a partecipare più ampiamente al potere di orientamento e di gestione delle imprese. Su un piano più generale, le parti sociali affermano la loro volontà di essere associate più strettamente alla formazione e all'applicazione delle decisioni di politica economica. Come già si è verificato in altri campi, le soluzioni apportate a questi problemi variano sensibilmente da un paese all'altro.

Il consumatore stesso non può partecipare sempre completamente alla vita economica. La concorrenza funziona solo parzialmente in taluni campi, e il consumatore non dispone in tutti i paesi delle informazioni sufficienti per far fronte in modo adeguato alle strategie di mercato adottate dalle imprese.

43. Il coordinamento all'interno della Comunità si è rivelato insufficiente.

La definizione di una politica comune suppone innanzitutto l'esistenza di una volontà e di una scelta politica che consentano di definire l'interesse comune. D'altra parte non è sempre garantita la validità delle decisioni prese, ed è dunque importante che vengano accettate le nozioni di rischio comune e di solidarietà.

A livello nazionale la definizione e l'adozione delle politiche economiche soddisfano a queste esigenze. Il rischio di una scelta inadeguata è compensato dall'esistenza di una solidarietà nazionale e da una responsabilità politica nei confronti del Parlamento, ed in ultima analisi davanti al corpo elettorale. Ne deriva che un eventuale insuccesso delle politiche economiche non mette di norma in pericolo la coesione nazionale.

A livello comunitario, in caso di conflitto sulla valutazione della situazione o sulla natura delle politiche da seguire, è sempre molto difficile definire una soluzione comunitaria, poiché in mancanza di una vera responsabilità politica a livello della Comunità gli interessi nazionali prendono il sopravvento. In simili condizioni, l'incidenza delle nozioni di rischio comune e di solidarietà è inevitabilmente irrilevante. Ne risulta il pericolo di divergenze e di tensioni che mettono in causa in modo permanente la coesione della Comunità. Questa situazione può senz'altro essere in parte migliorata da un perfezionamento dell'analisi tecnica dei problemi comunitari, ma la vera risposta è di natura politica ed istituzionale.

II PARTE

LA PROBLEMATICA A MEDIO TERMINE E GLI ORIENTAMENTI GENERALI DELLA POLITICA ECONOMICA

A. La problematica a medio termine

44. I problemi che la Comunità dovrà affrontare nel corso dei prossimi 5 anni sono stati analizzati sulla base dei lavori effettuati dal gruppo di studio delle prospettive economiche a medio termine.

a) *Il contesto internazionale*

45. Il contesto internazionale influenza profondamente l'evoluzione economica nella Comunità, data la stretta dipendenza degli Stati membri nei confronti dell'estero.

In particolare, un debole sviluppo del commercio mondiale, un deterioramento della libertà degli scambi nonché il protrarsi di una forte inflazione nella zona dell'OCSE renderebbero molto difficile la soluzione dei problemi economici all'interno della Comunità e richiederebbero da parte della stessa un'azione propria assai energica onde evitare degli sviluppi troppo sfavorevoli.

La problematica che segue è stata sviluppata a partire da ipotesi che scartano questi sviluppi estremi e suppongono un'evoluzione del volume delle importazioni mondiali non ponderate di 8—8,5 % in media all'anno. Questo tasso corrisponde all'ordine di grandezza osservato durante gli anni Sessanta e all'inizio degli anni Settanta, cioè, tenendo conto del recupero degli effetti della recessione, un tasso di crescita tendenziale inferiore.

Si è inoltre ipotizzato un aumento annuo dell'indice dei prezzi del prodotto interno lordo dei principali paesi industrializzati della zona OCSE del 7—8 %. Tale cifra corrisponde alla tendenza degli ultimi anni, se si eliminano gli effetti del rincaro del petrolio sul livello generale dei prezzi. Ma, mentre questa media negli ultimi anni costituiva il risultato di un'evoluzione ascendente, la tendenza sarebbe ormai invertita e segnerebbe una decelerazione pronunciata dell'inflazione per il periodo 1976—1980.

b) *Sviluppo e occupazione*

46. Tenuto conto della sottoutilizzazione dei fattori di produzione nel 1975 e dell'effetto di recupero che abitualmente si riscontra nel corso della ripresa, la crescita effettiva dovrebbe superare la crescita potenziale entro il 1980 e raggiungere allora un ritmo sostenuto.

Tuttavia alcune capacità di produzione sono definitivamente perdute in seguito alla chiusura di alcune imprese o ad una immobilizzazione troppo prolungata, altre sono in fase di obsolescenza per via delle modifiche dei prezzi relativi e della struttura della domanda. Questo processo si svolge in modo permanente ma sembra sia stato accelerato dalla recessione. Ciò implica l'indebolimento della tendenza di crescita potenziale.

D'altra parte la crescita potenziale prevista fino al 1980 è influenzata soprattutto dal calo generale degli investimenti avvenuto nel corso degli ultimi due anni. Taluni paesi come la Germania, l'Italia, i Paesi Bassi e il Regno Unito avevano riscontrato già molto prima della crisi una debolezza degli investimenti.

47. Il rianimarsi dei conflitti in tema di ripartizione e, di conseguenza, dell'inflazione, nonché il difficile riassorbimento degli squilibri esterni a livello mondiale potrebbero sfociare in politiche di « stop and go » e quindi intaccare di nuovo la crescita potenziale colpendo gli investimenti. In particolare va sottolineato che le conseguenze del rialzo del prezzo del petrolio sulle bilance dei pagamenti sono state in parte celate dalla recessione. Con la ripresa economica non solo il disavanzo inevitabile dei paesi importatori di petrolio si aggraverà, ma il « gioco della ridistribuzione » di questo disavanzo tra i paesi importatori potrà ricominciare. Ne deriva il pericolo di una corsa alla svalutazione tale da provocare nuovi aggiustamenti tramite l'inflazione, o di una repressione periodica dell'espansione.

Nel complesso, sembra difficile che il tasso di crescita effettiva per la Comunità possa superare notevolmente il 4 o 4,5 % senza uno sforzo particolare nel settore della politica economica. Un tasso simile è leggermente inferiore alla tendenza su un lungo periodo del passato e non consente alcun recupero delle perdite subite negli anni 1974 e 1975.

48. Per l'Italia, l'Irlanda ed il Regno Unito sembra particolarmente difficile poter conseguire una crescita elevata. Ciò costituisce un problema per la Comunità : questi paesi che hanno il più basso reddito pro capite, non potrebbero colmare il loro ritardo nei confronti degli altri Stati membri.

49. La disoccupazione rischia di essere elevata nei prossimi anni. L'elevato tasso di disoccupazione attuale traduce innanzi tutto l'incidenza della recessione, ma in taluni paesi la diminuzione della parte degli investimenti nel prodotto interno lordo, riscontrata da molti anni a questa parte, aveva già provocato un rallentamento nella crea-

zione di nuovi posti di lavoro, soprattutto nel settore industriale. L'elevato costo relativo del lavoro, oltre ai suoi effetti sull'investimento globale, ha favorito gli investimenti di razionalizzazione. Il riassorbimento della disoccupazione rischia di essere lento in considerazione della quantità ingente di manodopera sottoccupata esistente attualmente nelle imprese.

La riduzione del tasso di disoccupazione è resa più difficile dall'evoluzione prevedibile dell'offerta di lavoro. Alcuni fattori demografici avranno infatti l'effetto di accelerare l'arrivo di giovani sul mercato del lavoro mentre d'altro lato le classi di età che potrebbero beneficiare di una pensione anticipata si troveranno meno fornite (grafico 1). Il fenomeno si inverte a partire dal 1980—1985 a ragione di una forte diminuzione della natalità riscontrata da alcuni anni. Questo invecchiamento della popolazione comunitaria è altrettanto preoccupante e richiede riflessioni ulteriori.

Non c'è motivo di pensare che la progressione tendenziale del tasso d'attività femminile possa diminuire considerevolmente malgrado la domanda del mercato del lavoro sia meno forte. Per contro si può scontare un rallentamento dell'immigrazione, limitato tuttavia dagli accordi d'associazione, dagli impegni particolari assunti da taluni Stati membri nonché dalla specificità dei bisogni ai quali soddisfa tale immigrazione.

50. Mentre in passato il settore della pubblica amministrazione aveva assicurato una parte importante della creazione di nuovi posti di lavoro, è difficile che per il futuro possa apportare un analogo contributo, in particolare per via dei condizionamenti che gravano sulla gestione delle finanze pubbliche. Dato che l'agricoltura continua a liberare manodopera, si dovrebbe concentrare la creazione di nuovi posti di lavoro nel settore delle imprese non agricole.

Inoltre, numerose rigidità che ostacolano un aggiustamento soddisfacente tra l'offerta e la domanda di manodopera hanno assunto un peso maggiore nel corso di questi ultimi anni. In particolare la riluttanza alla mobilità geografica riveste un ruolo importante e sembra anche rafforzarsi nei confronti delle migrazioni all'interno delle regioni. Le esigenze nei confronti del lavoro, sia in termini di retribuzione che di natura stessa del lavoro, sono diventate più elevate soprattutto da parte dei giovani. Ne deriva che la durata della disoccupazione si allunga perché il disoccupato ricerca un'offerta di lavoro che soddisfi alle sue qualifiche ed alle sue aspirazioni.

Infine la scala dei salari per settori e per qualifiche, non compensa in modo sempre soddisfacente le differenze d'attrattiva, di disagio o di statuto sociale tra le professioni manuali e le altre professioni. Esiste in questo caso un fattore di distorsione nell'offerta della manodopera che si traduce nella creazione simultanea di punti di strozzatura e di zone di disoccupazione.

51. L'insieme di queste analisi dimostra chiaramente che il problema principale della politica economica nel corso dei prossimi anni verterà sul ripristino della piena occupazione. A partire da un tasso di disoccupazione nella Comunità del 4 % circa nel 1975, una politica particolarmente attiva sarà necessaria per garantire che il livello di disoccupazione scenda oltre il 3 % nel 1980, mentre negli anni Sessanta il tasso di disoccupazione nella Comunità oscillava tra 1,5 e 2 %.

c) *Evoluzione dei prezzi ed equilibrio esterno*

52. Il ritorno alla stabilità può avvenire solo progressivamente, ma il mantenimento di un tasso di inflazione elevato implica gravi rischi per la crescita e per l'occupazione : slittamento dei redditi e dei costi, aggravamento dei conflitti sociali, cattiva allocazione delle risorse, squilibrio della bilancia dei pagamenti e necessità di nuove politiche restrittive.

Data la stretta interdipendenza delle economie, è difficile per la Comunità definire obiettivi di prezzo che si scostino sensibilmente dalle prospettive accolte a livello internazionale, senza modificare il tasso di cambio e senza adottare una politica interna risoluta. Il rischio che si verifichino divergenze importanti in seno alla Comunità si delinea chiaramente nell'eventualità che alcuni paesi si allineino, come è successo in passato, sul tasso di inflazione medio dei loro principali partners commerciali, e che altri paesi scelgano una politica di vigorosa stabilizzazione per dissociarsi dalla tendenza inflazionistica internazionale.

53. Ulteriori divergenze nei tassi di inflazione potrebbero derivare dalle forze di richiamo connesse ai recenti movimenti di cambio. In particolare nei paesi che hanno subito un forte deprezzamento della moneta c'è da domandarsi come si potrà stabilizzare l'evoluzione dei costi onde rendere possibile il ritorno ad un equilibrio esterno più soddisfacente ed evitare nel contempo di far scattare un fenomeno di rincorsa tra i tassi di cambio ed i prezzi.

Queste divergenze possibili nell'evoluzione tra paesi dimostrano che i problemi di aggiustamento dei costi e dei prezzi relativi e le tensioni monetarie non saranno agevolmente superati.

L'attuazione dell'unione economica e monetaria sarebbe ostacolata dal mantenimento di divergenze considerevoli nell'evoluzione dei prezzi e dei costi. Non solo, ma la coesione della Comunità sarebbe messa in causa qualora le divergenze attuali non fossero attenuate o peggio ancora si accentuassero.

54. In passato la realizzazione di un saldo con l'estero positivo (beni, servizi e redditi di fattori) dell'ordine dell'1 % del prodotto interno lordo permetteva alla Comunità di raggiungere l'equilibrio esterno. Infatti questa eccedenza finanziava i trasferimenti dei lavoratori immigrati nonché l'aiuto allo sviluppo.

Per il futuro, bisogna tener conto innanzi tutto dell'evoluzione delle importazioni dei paesi esportatori di petrolio. Finché questi paesi non saranno in grado di riassorbire le loro eccedenze nei confronti dei paesi industrializzati, la Comunità nel suo insieme dovrebbe accettare la sua quota di disavanzo corrispondente.

Bisogna anche prendere in considerazione la ripartizione dei disavanzi petroliferi. Nel 1975 il saldo estero della Comunità era positivo per via della situazione congiunturale ; i deficit petroliferi si riscontravano essenzialmente in altri paesi industrializzati e soprattutto nei paesi in via di sviluppo. Con la ripresa, questa situazione dovrebbe modificarsi a favore di questi ultimi e la Comunità dovrebbe accettare un disavanzo con l'estero.

55. Per il 1980 sarebbe possibile realizzare un saldo con l'estero positivo (beni, servizi e redditi di fattori) alle seguenti condizioni :

— i paesi dell'OPEP dovrebbero registrare nel 1980 una bilancia corrente equilibrata con i paesi industrializzati. Data la situazione all'interno dell'OPEP, ciò significa che la bilancia corrente di taluni paesi produttori di petrolio sarebbe in disavanzo mentre altri paesi beneficerebbero ancora di notevoli eccedenze ;

— i paesi industrializzati dovranno continuare a fornire un notevole aiuto allo sviluppo. Uno sforzo supplementare dovrebbe essere effettuato dai paesi produttori di petrolio e tramite le istituzioni internazionali ma, in caso di necessità, anche dalla Comunità onde finanziare il deficit petrolifero dei paesi in via di sviluppo più sfavoriti ;

— la Comunità dovrebbe continuare a sviluppare i suoi scambi con i paesi a commercio di Stato ;

— nei confronti di altre zone industrializzate, gli scambi della Comunità continuerebbero a svolgersi in modo equilibrato.

A queste condizioni è possibile prevedere una situazione esterna soddisfacente per la Comunità nel suo insieme nel 1980 ; tuttavia per ognuno degli Stati membri considerati singolarmente il ritorno all'equilibrio permane molto difficile in considerazione della situazione di partenza e delle divergenze possibili nell'evoluzione dei prezzi e dei costi.

d) *Utilizzazione delle risorse*

56. La struttura delle utilizzazioni del prodotto interno lordo a prezzi costanti si è notevolmente modificata nel corso di questi ultimi anni per via dell'evoluzione congiunturale recente ma anche dell'incidenza di taluni fattori strutturali, quali il rialzo del prezzo del petrolio e soprattutto l'evoluzione dei salari e degli oneri fiscali e parafiscali.

57. Dal 1970 al 1975 e ai prezzi del 1970, le quote nel prodotto interno lordo del consumo e del saldo attivo estero di beni e servizi sono aumentati rispettivamente di 3,5 e 2,2 punti. L'incremento del saldo dei beni e servizi a prezzi costanti corrisponde alla compensazione parziale del deterioramento delle ragioni di scambio tramite un trasferimento di risorse reali all'estero (vedi tabella 2). In compenso la parte relativa degli investimenti è diminuita sensibilmente, di 5,7 punti. Circa la metà di questo scarto è dovuto alle variazioni delle scorte, fenomeno puramente congiunturale ; per la formazione lorda di capitale fisso una parte di tale scarto può essere ugualmente attribuita alla congiuntura. Per il resto si tratta di un processo iniziato già da diversi anni soprattutto in Italia, nei Paesi Bassi ed in Germania, in questo ultimo paese soprattutto per gli investimenti delle imprese.

58. Come è stato constatato in questi ultimi anni, il rallentamento della formazione lorda di capitale fisso ostacola la creazione di posti di lavoro e influisce sul potenziale di crescita. È dunque necessario che la quota degli investimenti produttivi nel PIL aumenti sensibilmente. L'importanza relativa del trasferimento di risorse reali verso l'estero (saldo dei beni e servizi) deve aumentare ulteriormente per controbilanciare non soltanto il peggioramento verificatosi nelle ragioni di scambio ma anche gli interessi del debito petrolifero. Tale aumento non deve essere realizzato a scapito degli investimenti, come è avvenuto nel 1974 e 1975, con le conseguenze negative sul piano dell'occupazione.

L'onere della ridistribuzione necessaria degli impieghi del prodotto interno lordo deve dunque cadere sul consumo e soprattutto sul consumo privato. Bisogna sottolineare che tali ricuperi devono operarsi a medio termine mentre l'evoluzione congiunturale si presenta in modo diverso. Tale punto è dettagliato nella III parte.

59. Questa valutazione generale deve essere differenziata a seconda dei paesi. I paesi la cui posizione nei confronti dell'estero era critica già prima della crisi o che ne sono stati colpiti più duramente — l'Italia, il Regno Unito e l'Irlanda — dovranno, più di tutti gli altri, adeguare i consumi. Per i paesi con ampie eccedenze con l'estero, in particolare la Germania e il Benelux, tale vincolo incide ovviamente in modo molto inferiore. In Francia l'adeguamento riveste, pur essendo di una certa portata, un carattere essenzialmente congiunturale.

La difficoltà di apportare tali modifiche nella struttura delle utilizzazioni del prodotto interno lordo è notevole poiché implica l'introduzione, almeno fino a un certo livello, di adeguamenti nella ripartizione dei redditi e nell'evoluzione delle finanze pubbliche.

e) *Evoluzione dei redditi primari e delle finanze pubbliche*

60. Una delle condizioni per raggiungere un tasso di crescita ed un livello di occupazione più soddisfacenti è costituita dal ritorno della quota salariale corretta a un livello più normale. La quota dei salari nel prodotto interno lordo, corretta con l'evoluzione del numero dei salariati rispetto alla popolazione occupata, costituisce una misura approssimativa della ripartizione dei redditi tra salari e profitti.

Prima del 1970 questo rapporto è stato relativamente stabile in tendenza, sia per la Comunità nel suo insieme, sia per la maggior parte degli Stati membri (vedi grafico 3). Dal 1970 al 1975 per la Comunità è regolarmente aumentato passando da 52,5 nel 1970 a 57,5 nel 1975. In altri termini, durante il suddetto periodo il rialzo dei costi salariali ha oltrepassato quello del livello generale dei prezzi di più del 9 %.

61. Nel meccanismo della formazione dei salari, numerosi fattori hanno contribuito a quest'evoluzione : la ripercussione delle modificazioni dei tassi di cambio, il deterioramento delle ragioni di scambio che non è stato ancora trasferito sui redditi reali dei lavoratori dipendenti, l'aumento degli oneri fiscali e sociali nella misura in cui il loro effetto sui redditi netti dei lavoratori dipendenti è stato compensato da maggiorazioni supplementari dei salari lordi, la sottovalutazione degli effetti della politica antinflazionistica e del rischio di recessione all'atto della conclusione dei contratti collettivi, ecc. Tale evoluzione ha compresso sensibilmente i margini di profitto delle imprese, diminuendo la loro propensione ad investire.

Per la Francia, l'Irlanda ed il Lussemburgo, l'aumento della quota salariale corretta sembra essenzialmente dovuto al fatto che non è stato preso in considerazione il deterioramento delle ragioni di scambio e alla recessione. Al di là dell'effetto ciclico, in Germania, in Belgio ed in Italia, e in una certa misura nel Regno Unito, questo aumento è iniziato nel 1970, mentre corrisponde ad una tendenza a lungo termine nei Paesi Bassi ed in Danimarca. Per questi due ultimi paesi, tale tendenza riflette in ampia misura l'incidenza crescente dei servizi pubblici nel prodotto interno lordo.

62. In tutti gli Stati membri la quota delle entrate e delle spese pubbliche sul PIL, tra il 1960 ed il 1973, è cresciuta continuamente (vedi grafici 4, 5 e 6), e in taluni paesi si sono venuti a creare cospicui disavanzi. Il finanziamento di questi disavanzi sul mercato dei capitali si trova in concorrenza con quello degli investimenti delle imprese. A medio termine, quando gli investimenti privati aumenteranno di nuovo, in mancanza di un risparmio privato considerevole, questi paesi dovranno scegliere tra il risanamento delle loro finanze pubbliche e l'indebitamento permanente con l'estero. Il dosaggio di questi due mezzi dipende da differenti fattori economici e politici propri a ciascun paese, ma anche dalle misure prese, all'occorrenza, a livello comunitario.

63. Nel 1974 e 1975, il deterioramento delle finanze pubbliche in tutti gli Stati membri deriva in gran parte dagli effetti meccanici della recessione, dall'aumento dei prezzi e dai programmi di rilancio congiunturale attuati. Tuttavia certe misure prese sono difficilmente reversibili.

In generale, il ritmo di aumento delle spese si è nettamente accelerato in questi due ultimi anni, a causa principalmente del forte incremento dei trasferimenti e, in misura minore, del consumo pubblico.

64. Per contro, salvo in qualche paese nel quale le imposte sono state maggiorate in conseguenza di deliberate misure, le entrate non hanno seguito lo stesso andamento, specialmente a causa del calo dell'attività economica e, in certi paesi, di perdite dovute a riforme fiscali. Esse hanno mantenuto nel 1975 il loro tasso di aumento a lungo termine o persino si sono stabilizzate sul loro livello relativo del 1973. Ne sono risultati dei deficit di ampiezza spesso eccezionale. Certo, di fronte alla recessione, questi deficit suppliscono alla mancanza di investimenti, assorbono l'eccesso temporaneo del risparmio privato e, all'occorrenza, controbilanciano il disavanzo con l'estero. Essi sostengono così, a breve termine, la domanda e l'attività economica ma, una volta consolidatasi la ripresa, non possono perpetuarsi a medio termine. Il loro persistere porrebbe anzitutto il problema del finanziamento di un indebitamento pubblico considerevolmente accresciuto. Il ripristino dell'equilibrio esterno e il ristabilimento del tasso di investimento nel settore delle imprese sarebbero parimenti compromessi con gravi conseguenze sul potenziale di sviluppo e sulla creazione di nuovi posti di lavoro. Tenuto conto di questa contraddizione apparente tra le esigenze a breve e medio termine, la flessibilità della politica delle finanze pubbliche nell'evoluzione congiunturale dei prossimi due o tre anni assume un'importanza fondamentale.

65. Oltre al problema dei deficit bisogna considerare anche il ritmo di aumento della quota delle amministrazioni pubbliche nel prodotto interno lordo. La decisione in merito all'ampiezza dei bisogni da soddisfare collettivamente e agli oneri fiscali e parafiscali che devono risultarne è es-

senzialmente di ordine politico, ma deve essere presa con piena conoscenza delle sue conseguenze economiche.

66. In questi ultimi anni si è verificata, in pate per effetto dell'inflazione, una corsa all'aumento dei bisogni, sia collettivi che privati. Nei paesi dotati di fiscalità diretta fortemente progressiva, gli oneri fiscali sono aumentati non a seguito di una deliberata decisione politica, ma semplicemente in conseguenza del gonfiamento inflazionistico dei redditi nominali e della progressività dell'imposta. L'appesantimento dell'onere fiscale ha spesso provocato aumenti supplementari dei salari lordi, per mantenere intatta la progressione dei redditi netti.

Un tale procedimento, che in realtà esprime un rifiuto degli aggravi fiscali, costituisce sia un motore dell'inflazione, sia in definitiva un prelievo sulle imprese quando queste non sono più in grado di trasferire il rialzo dei costi sui prezzi. In quest'ultimo caso, i margini di profitto si comprimono e la propensione ad investire diminuisce.

In tal modo, il mantenersi dell'aumento relativo delle spese pubbliche ad un ritmo eguale a quello riscontratosi in passato trova un ostacolo in altri Stati membri nella difficoltà di aumentare ulteriormente l'onere fiscale e parafiscale senza compromettere il funzionamento normale dell'economia. Questo è particolarmente vero per i paesi del Benelux, l'Irlanda e la Danimarca, ma il problema assume anche in Germania carattere d'urgenza. In queste condizioni, sarebbe opportuno limitare il ricorso a un nuovo aumento dell'onere fiscale e parafiscale.

B. Gli orientamenti quantitativi

67. Di fronte alla problematica sopra esposta, la Comunità intende proporre nel quadro del quarto programma a medio termine obiettivi più equilibrati, e al tempo stesso più ambiziosi, specialmente per quanto riguarda il ritorno durevole alla piena occupazione ed il graduale controllo dell'inflazione. Tuttavia questi obiettivi devono essere realistici e credibili.

68. Il realismo impone di tener conto dei condizionamenti che continuano a pesare sull'azione comunitaria :

— il grado di consenso sociale è diverso negli Stati membri,

— le disparità strutturali all'interno della Comunità restano eccessive,

— gli Stati membri sono inclini ad accordare priorità differenti ai grandi obiettivi della politica economica.

Per il momento non ricorrono le condizioni politiche e istituzionali per intraprendere un'azione comunitaria capace di superare questi ostacoli. La realizzazione degli obiettivi fissati potrebbe tuttavia contribuire al prodursi di tali condizioni.

69. La credibilità impone tuttavia che contemporaneamente agli orientamenti quantitativi vengano definite le condizioni di politica economica necessarie alla loro realizzazione ; è necessaria anche una presa di coscienza, non solo dei pubblici poteri ma anche di tutti gli operatori economici, dei pericoli che incombono e di conseguenza della necessità di accettare in comune queste politiche.

Se ciò non avvenisse potrebbe anche delinearsi un'evoluzione nettamente più sfavorevole che avrebbe gravi conseguenze sul piano politico e sociale.

70. Gli orientamenti quantitativi presentati qui di seguito costituiscono dei punti di riferimento macroeconomici a medio termine ; essi devono inserirsi in una strategia di insieme ed essere sostenuti da politiche globali e specifiche.

Nella misura in cui, dal 1976 al 1980, le incertezze verranno dissipandosi e le condizioni economiche, sociali, politiche ed istituzionali necessarie saranno realizzate, questi orientamenti potrebbero divenire più ambiziosi.

Essi dovranno essere esaminati ogni anno ed eventualmente aggiornati nel quadro del primo esame della situazione economica nella Comunità previsto dalla decisione 74/120/CEE.

71. Un'espansione continua e vigorosa è necessaria per ridurre la disoccupazione e rendere possibile un migliore soddisfacimento dei fabbisogni. Essa è la condizione affinché cessi la sottoutilizzazione delle capacità esistenti e lo spreco delle risorse produttive ed affinché siano più facilmente risolti i problemi di allocazione e ripartizione, e raggiunti gli obiettivi sociali e di benessere.

Nella misura in cui l'azione comunitaria può attenuare i condizionamenti che pesano su ciascuno degli Stati membri, l'obiettivo di espansione può essere più ambizioso. Nessuno Stato membro preso isolatamente può condurre una politica di forte espansione senza temere di dover far fronte a gravi squilibri, senza essere in grado di influenzare l'evoluzione nel resto del mondo. Pertanto è necessario sviluppare un'azione concertata mirante ad un'espansione al tempo stesso più vigorosa e più stabile, mantenendo un equilibrio soddisfacente tra Stati membri.

Il solo annuncio di una tale politica da parte di una Comunità che, nel suo insieme, ha nell'economia mondiale un peso superiore per parecchi aspetti a quello delle grandi potenze, avrebbe effetti psicologici positivi sia all'interno sia all'esterno (vedi tabella 7).

72. La Comunità fissa come orientamento per il periodo 1976—1980, un tasso di crescita annua media del prodotto interno lordo in volume del 4,5—5 %. Il tasso di espansione della Francia dovrebbe aggirarsi sul 5,5 %; ciò è necessario in ragione dell'aumento della popolazione attiva ed è possibile per il fatto che in questo paese la flessione degli investimenti è stata meno pronunciata che in molti altri. L'Italia, il Belgio, l'Irlanda e la Danimarca dovrebbero realizzare un'espansione compresa tra il 4,5 e il 5 %. In Germania e nei Paesi Bassi il tasso sarebbe compreso tra 4 e 5 %, mentre quello del Regno Unito potrebbe situarsi tra il 4 e il 4,5 %, se vengono intrapresi tutti gli sforzi affinché questo paese sviluppi il suo potenziale di crescita. In considerazione delle sue caratteristiche strutturali — l'industria è poco diversificata e estremamente concentrata sulla produzione dell'acciaio — il tasso di sviluppo dell'economia lussemburghese dovrebbe raggiungere il 3—3,5 %.

73. Un orientamento ambizioso inteso a ridurre la disoccupazione implica simultaneamente il raggiungimento di una crescita sostenuta e l'attuazione di una politica specifica dell'occupazione. La ripresa ciclica deve consentire il rapido riassorbimento della disoccupazione congiunturale. La promozione degli investimenti e la politica specifica dell'occupazione deve portare a una crescita sostenuta che riduca il livello della disoccupazione strutturale.

È difficile tradurre in cifre gli effetti dell'accelerazione della crescita e della politica specifica dell'occupazione, sia sulla produttività sia sull'occupazione stessa. Inoltre, la nozione e il sistema di valutazione della disoccupazione variano nel tempo e da un paese all'altro. Comunque, l'obiettivo per la Comunità, entro il 1980, deve essere il ritorno al pieno impiego, cioè ad una situazione in cui ogni persona desiderosa di svolgere un lavoro debba poterne trovare uno, se necessario grazie ad una formazione complementare, così da evitare a tutti una disoccupazione prolungata o ricorrente.

74. L'obiettivo della Comunità in materia di prezzi deve essere duplice:

— accordare all'evoluzione dei prezzi un valore autonomo e non derivato dalla dinamica dei prezzi sul piano internazionale, al fine di realizzare dei progressi verso la « Comunità di stabilità e di sviluppo »;

— ridurre le disparità dell'evoluzione dei prezzi tra gli Stati membri, al fine di diminuire il rischio di modifiche dei tassi di cambio, e in tal modo favorire gli scambi intracomunitari e realizzare le condizioni di una ripresa dei progressi sulla via dell'unione economica e monetaria.

Il tasso d'inflazione negli Stati membri dovrebbe essere gradualmente riportato ad un tasso compatibile con una stabilità durevole, e dovrebbe essere dell'ordine di grandezza di 4—5 % entro il 1980 al più tardi.

Per alcuni paesi tale obiettivo è certo estremamente ambizioso. Ma è indispensabile fare il possibile per realizzarlo; in particolare, occorre rafforzare, nella misura del necessario, le politiche prese in esame nella III parte del presente rapporto.

75. L'orientamento per la Comunità in materia di equilibrio esterno deve essere definito in maniera flessibile: esso deve adattarsi alla situazione delle bilance dei pagamenti sul piano mondiale.

All'inizio del periodo al quale si riferiscono le proiezioni, la Comunità dovrebbe accettare un deficit con l'estero. Ma, nel 1980, dovrebbe registrare un saldo estero attivo (beni, servizi e redditi di fattori) dell'ordine dello 0,5—1 % del PIL.

Gli interessi del debito petrolifero sono già compresi in questa nozione e il rimborso del debito non dovrebbe cominciare prima del 1980. Inoltre, i trasferimenti, specie a favore dei paesi in via di sviluppo, dovrebbero continuare almeno nella stessa proporzione che in passato. L'orientamento adottato corrisponde pertanto ad un equilibrio o ad un leggero disavanzo, come dimostra l'esperienza precedente; esso tuttavia è legato a determinate condizioni poiché implica un notevole deterioramento della situazione della bilancia dei pagamenti di alcuni paesi terzi. Se ciò non avvenisse, la Comunità dovrebbe sostenere un disavanzo più ampio per continuare a garantire la priorità all'espansione e alla piena occupazione. In questo caso, si verificherebbero problemi qualora il disavanzo si concentrasse su taluni paesi.

C. Una strategia comunitaria

76. Gli orientamenti quantitativi che sono stati enunciati devono inserirsi in una strategia che organizzi la gerarchia degli obiettivi ed espliciti le condizioni generali di politica economica necessarie alla loro realizzazione. Nel quadro di questa strategia devono situarsi le politiche esposte nella terza parte.

Nella situazione attuale, la priorità deve essere accordata al ripristino durevole della piena occupazione.

La crescita e la stabilità dei prezzi sono indispensabili per ottenere un miglior soddisfacimento dei bisogni e l'allocazione ottimale delle risorse, ma sono anche la condizione fondamentale per la realizzazione di un soddisfacente livello dell'occupazione.

Gli orientamenti in materia di saldo estero sono condizioni generali di equilibrio che devono essere articolate in funzione della situazione internazionale e dell'evoluzione congiunturale.

77. Questi quattro orientamenti quantitativi non possono naturalmente sintetizzare l'insieme degli obiettivi

socioeconomici. Alcuni obiettivi spesso più qualitativi, ma anche più difficili da formulare in modo sistematico, occupano un posto molto importante nelle aspirazioni dei popoli e nelle motivazioni dei responsabili politici. Questi obiettivi riguardano specialmente la realizzazione di un miglior equilibrio regionale, la protezione dell'ambiente, la giustizia distributiva e la diminuzione delle disuguaglianze, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, nonché, più generalmente, il progresso sociale e della società. Rientra in questo quadro anche il bisogno di economizzare l'energia e le risorse rare, nonché di aiutare i paesi in via di sviluppo.

78. Le situazioni socioeconomiche attuali ed i progressi già realizzati negli aspetti più qualitativi sono diversi a seconda dei paesi membri. È pertanto logico che esistano delle differenze di priorità nella definizione del contenuto del progresso sociale e della crescita, nonché nella scelta degli strumenti. Anche se in questo campo non deve ricercarsi l'uniformità, occorre peraltro realizzare determinate condizioni di convergenza comunitaria.

79. La contraddizione apparente tra la realizzazione degli obiettivi ed equilibri macroeconomici da un lato, e la realizzazione degli obiettivi più qualitativi dall'altro, avvertita in certi ambienti ed in certi paesi, deve essere superata: un pieno impiego fondato su uno sviluppo sostenuto e regolare, nella stabilità e nel rispetto degli equilibri macroeconomici è la condizione del progresso sociale e di una migliore realizzazione degli altri obiettivi qualitativi e costituisce così una condizione preliminare alla stabilità sociale.

Voler conseguire gli obiettivi qualitativi tramite un rallentamento della crescita o addirittura il ristagno, significa mancare di senso della realtà di fronte all'ampiezza delle esigenze ancora insoddisfatte; voler forzare simultaneamente il progresso sociale, senza tener conto dei limiti ridotti di ciò che è economicamente possibile, è contraddittorio. Mirare ad una crescita « selvaggia » per realizzare il pieno impiego ed allargare il margine del progresso sociale contrasta con gli imperativi degli equilibri macroeconomici ed in particolare dell'equilibrio esterno: il progresso sociale « a spese altrui » non può essere durevole. Tutte queste soluzioni provocano, in definitiva, una rincorsa delle varie aspirazioni e la lotta per la ripartizione di disponibilità che restano limitate. Ma forzare la realizzazione degli obiettivi e degli equilibri macroeconomici senza un minimo di consenso tra gruppi sociali, e tra questi ed i poteri pubblici, sulla definizione dell'interesse comune a medio termine è impresa parimenti destinata al fallimento.

Dalla prima opzione non può derivare a medio termine che l'accelerazione dell'inflazione, il persistere della disoccupazione e il declino economico. La seconda opzione conduce a risultati economici insoddisfacenti, limitando o soffocando il progresso sociale. L'una e l'altra conducono, in definitiva, alla messa in causa dell'ordine democratico.

80. Una condizione essenziale per la realizzazione degli orientamenti del quarto programma è la promozione di un consenso di fatto delle parti sociali nei reciproci rapporti e nei rapporti con i pubblici poteri, non solo a livello nazionale, ma anche, in termini globali, a livello europeo. Questo consenso non deve limitarsi ai soli obiettivi del pieno impiego, della crescita e della stabilità. Deve anche includere gli obiettivi generali in materia di progressi qualitativi e sociali, assicurando la loro compatibilità coi primi.

81. Sul piano pratico, la realizzazione degli orientamenti di questo programma dipende da una politica di evoluzione congiunturale che consenta una crescita sostenuta e continua nel quadro di una migliore stabilità dei prezzi. Questa evoluzione deve tener conto degli sfasamenti congiunturali tra paesi necessari al ristabilirsi degli equilibri macroeconomici all'interno della Comunità. Deve essere conseguito con politiche di regolazione globale ed in virtù di un comportamento appropriato delle parti sociali in materia di redditi. Dovrà anche costituire il criterio direttivo per l'elaborazione del calendario di attuazione delle misure di politica strutturale e delle riforme economiche e sociali.

82. Il ritorno al pieno impiego e la realizzazione di una crescita sostenuta e regolare sono largamente determinati dal successo nel controllo dell'inflazione. In modo particolare, una gestione più regolare e più rigorosa della politica monetaria e creditizia deve incidere maggiormente sulla riduzione progressiva delle anticipazioni inflazionistiche degli operatori economici. A tal fine si potrebbe prendere in considerazione di annunciare in anticipo i limiti dell'espansione monetaria in relazione allo sviluppo previsto; questa prassi è già seguita in alcuni paesi ed è alla fase di studio in altri. In tal modo, le parti sociali ed i pubblici poteri troveranno un punto di riferimento per l'espansione nominale possibile sul piano globale.

Le politiche monetarie e creditizie degli Stati membri sarebbero strettamente coordinate, ciò che costituirebbe inoltre un fattore importante di ravvicinamento progressivo delle tendenze dei costi e dei prezzi all'interno della Comunità, e di stabilizzazione dei tassi di cambio.

83. Alla politica delle finanze pubbliche è riservato un ruolo determinante in questa strategia di insieme. Essa deve essere impostata sui seguenti criteri :

— contributo ad un'evoluzione economica caratterizzata da una maggiore continuità e controllo permanente dell'inserzione dei saldi di finanziamento negli equilibri macroeconomici ;

— eliminazione o attenuazione dei disavanzi ; le riduzioni relative di spese o gli aumenti di prelievi obbligatori necessari a questo scopo rischiano di provocare reazioni di difesa dei gruppi sociali interessati ;

— soddisfacimento dei bisogni collettivi ricorrendo alle finanze pubbliche ; i pubblici poteri dovrebbero dare l'esempio di una gestione razionale che, pur mirando al pieno soddisfacimento dei bisogni legittimi, eviti di creare aspirazioni impossibili da soddisfare ed elimini misure costose che abbiano perso la loro ragione d'essere.

Infine, questa concezione globale della politica di stabilizzazione dovrà essere completata e sostenuta da misure più specifiche nel campo della concorrenza e della tutela del consumatore, nonché da misure che favoriscano la giustizia distributiva ed il progresso sociale.

84. Tenuto conto del carattere prioritario riconosciuto al pieno impiego, la strategia di insieme deve accordare un posto particolare alla creazione di nuovi posti di lavoro, al mantenimento dei posti di lavoro esistenti grazie ad un contenimento dell'evoluzione dei costi ed alla riduzione della disoccupazione.

La creazione di nuovi posti di lavoro significa la promozione degli investimenti produttivi e di conseguenza una moderazione del consumo interno necessaria d'altra parte per il ristabilimento durevole dell'equilibrio esterno. Ciò implica, a breve termine, un minor accrescimento del reddito disponibile delle famiglie in cambio di un maggior aumento, a medio termine, dei redditi reali e dell'occupazione. Affinché gli investimenti delle imprese riprendano e creino posti di lavoro anziché liberare manodopera, i profitti delle stesse ed il costo relativo del lavoro devono normalizzarsi. Chiave di questo processo è l'evoluzione dei redditi. È possibile attenuare le difficoltà di ripartizione ricorrendo ad una regolazione dell'evoluzione congiunturale che eviti brusche modifiche nella distribuzione dei redditi, nonché a misure di politica dei patrimoni e di promozione del risparmio.

85. Tuttavia, la soluzione del problema dell'occupazione presuppone parimenti l'attuazione di politiche specifiche dell'occupazione e del lavoro.

Misure di riduzione dell'offerta di manodopera, come l'abbassamento dell'età di pensionamento e la riduzione della durata del lavoro, non forniscono una soluzione di fondo al problema della disoccupazione ; gli espetti di progresso sociale e di attenuazione del volume di disoccupazione che tali misure presentano devono essere confrontati con i costi per la collettività che diverrebbero assai pesanti, specialmente in conseguenza dell'evoluzione demografica a lungo termine.

Misure positive, come i premi alla formazione professionale dei giovani nell'impresa, accelerano l'assorbimento della disoccupazione congiunturale e presentano in tal caso una redditività sociale elevata.

Misure più generali concernenti il miglioramento della formazione professionale, la riqualificazione, la mobilità, contribuiscono specialmente a medio termine a ridurre la disoccupazione strutturale ed a migliorare la flessibilità dell'economia. La politica di miglioramento qualitativo dell'ambiente di lavoro deve essere continuata e potenziata.

Questi aspetti costituiscono per eccellenza materia di concertazione con le parti sociali. Bisogna prevedere inoltre di stabilire dei termini che consentano alle imprese di adeguarsi alle misure adottate.

86. Se i principali elementi della strategia dall'insieme sopra delineati potessero essere realizzati in tutti gli Stati membri, il rafforzamento della Comunità segnerebbe un progresso decisivo.

Ma l'utilizzazione del peso e della dimensione comunitaria deve, a sua volta, costituire un elemento della strategia d'insieme.

La politica economica estera della Comunità deve essere organizzata in modo che questa possa esercitare tutti i suoi poteri e deve essere intensificata proseguendo nell'orientamento già adottato : sviluppo della liberalizzazione e difesa contro i rischi crescenti di protezionismo, aiuti allo sviluppo, trasferimenti di risorse reali e di tecnologia verso i paesi in via di sviluppo, apertura delle frontiere ai loro prodotti; essa deve mirare anche al raggiungimento di un ordine liberamente accettato, fondato su accordi multilaterali, nelle relazioni con gli altri paesi industrializzati, i PVS, i paesi dell'OPEP ed i paesi a commercio di Stato.

Al di là di questo importante contributo ad un migliore ordine economico internazionale, la Comunità ha una dimensione idonea a realizzare una crescita sostenuta nella stabilità, anche nell'eventualità di un'evoluzione economica internazionale eventualmente sfavorevole ; ciò presuppone tuttavia che vengano realizzati gli elementi della strategia d'insieme del presente programma e che possa essere potenziata la coesione della Comunità.

È necessario continuare lo sforzo di coordinamento, nel quadro comunitario, delle misure nazionali di politica economica.

In un tale quadro di maggiore compattezza comunitaria, la solidarietà comunitaria, le politiche destinate a ridurre le disparità regionali e strutturali e più generalmente le politiche comuni intese a consolidare le strutture interne della Comunità, potrebbero simultaneamente avere uno sviluppo più favorevole.

III PARTE

L'ATTUAZIONE DEGLI ORIENTAMENTI

A. La modulazione delle politiche nell'evoluzione congiunturale

87. La realizzazione degli orientamenti globali del presente programma dipende in maniera decisiva dell'iter congiunturale nei prossimi due o tre anni. La politica di regolazione globale e il comportamento delle parti sociali in materia di redditi dovranno dunque andare al di là degli imperativi a breve termine e tenere conto, sin dall'inizio del periodo, delle esigenze di uno sviluppo più equilibrato a medio termine.

La politica economica deve superare in questo periodo un conflitto apparente tra gli obiettivi a breve e a medio termine. In fase di recessione l'attività economica è sostenuta dai disavanzi pubblici e dal consumo privato; ma in una fase successiva la quota dei consumi privati e pubblici deve ridursi per far posto agli investimenti e i disavanzi pubblici devono, a seconda dei paesi, diminuire sensibilmente o scomparire. Le misure da adottare a tal fine dovrebbero tuttavia essere attenuate in caso di debolezza della domanda globale.

Il saldo esterno dovrebbe deteriorarsi al momento della ripresa, ma il suo livello di equilibrio deve essere ristabilito a medio termine. Ciò non deve effettuarsi a scapito degli investimenti come è accaduto nel 1975. Per facilitare la ripresa congiunturale, il consumo deve innanzitutto essere sostenuto da una diminuzione del tasso di risparmio delle famiglie, ma al momento della ripresa degli investimenti il risparmio necessario a finanziarli deve essere disponibile ; e dal momento del ristabilimento dell'equilibrio esterno il risparmio interno deve sostituirsi al risparmio esterno che era legato al deficit con l'estero.

88. Qualsiasi ripresa implica il rischio di slittamenti e di conflitti sociali. Se l'andamento congiunturale non fosse controllato, il pericolo di un surriscaldamento inflazionistico seguito da un'interruzione prematura dello sviluppo sarebbe molto grande, soprattutto se vari paesi fra i maggiori venissero a trovarsi nella stessa situazione.

In effetti, benché le previsioni a breve termine e l'evoluzione congiunturale tracciata per il periodo in esame prevedano delle sfasature sensibili nei profili congiunturali dei paesi maggiori all'interno e all'esterno della Comunità, è possibile che l'attività pervenga abbastanza velocemente ad una forte espansione nella quasi totalità dei paesi industrializzati. Effetti moltiplicatori rischiano allora di creare delle tensioni inflazionistiche sul piano mondiale.

89. In questo caso si renderebbe impossibile la realizzazione dei tassi di sviluppo previsti. Occorre quindi evitare un'accelerazione troppo rapida della crescita e preferire un andamento più regolare che, in quanto tale, può dissipare i timori e le anticipazioni provocati da un'interruzione dello sviluppo e favorire pertanto il ristabilimento rapido e continuativo dei tassi di investimento. Una ripresa forte e rapida degli investimenti è in effetti una condizione necessaria per il ripristino della piena occupazione e per l'eliminazione delle strozzature che apparirebbero precocemente in taluni settori.

90. In queste condizioni, tenuto conto della forza della ripresa che attualmente si manifesta in alcuni fra i maggiori paesi, è da attendersi che lo sviluppo reale della Comunità degli anni 1977 e 1978 superi sensibilmente lo sviluppo potenziale. È importante che la politica seguita sia orientata in modo da evitare il surriscaldamento, ed è solo alla fine del periodo che lo sviluppo effettivo potrà coincidere con lo sviluppo potenziale.

In rapporto all'orientamento medio adottato per la Comunità (4,5—5 % dal 1976 al 1980), ed in funzione delle situazioni economiche specifiche, alcuni sfasamenti fra gli Stati membri si rendono necessari.

La ripresa all'interno della Comunità è cominciata in Germania, seguita dai paesi del Benelux, dalla Francia e dalla Danimarca. L'Italia, il Regno Unito e l'Irlanda dovrebbero sforzarsi anzitutto di controllare i prezzi e i costi per permettere alle esportazioni di essere il motore del loro sviluppo.

91. Nei paesi in cui un'espansione troppo brusca dei profitti sembra possibile durante il periodo di ripresa, occorre preparare fin d'ora l'attuazione di misure intese ad evitare nuovi conflitti per la redistribuzione, consentendo nel contempo la normalizzazione delle condizioni di redditività. In tale contesto, la soluzione dei problemi di redistribuzione potrebbe essere facilitata da politiche intese a gestire l'economia in modo da evitare brutali modifiche della ripartizione del reddito nazionale.

Più in generale, occorre adottare disposizioni destinate a migliorare il consenso sociale e a inserire maggiormente le parti sociali nei processi decisionali dell'economia. Questo punto è trattato in dettaglio nel seguito del presente documento.

B. Controllo progressivo dell'inflazione

a) *Orientamenti generali*

92. La ricerca di un migliore controllo dell'inflazione esige che vengano compiuti sforzi intesi a:

— risolvere i delicati problemi di regolazione della domanda, di dosaggio della politica monetaria, di equilibrio delle finanze pubbliche,

— agire progressivamente sulle cause più strutturali dell'inflazione.

Trattandosi del controllo delle liquidità e dell'evoluzione delle finanze pubbliche, saranno evocati soltanto brevemente qui di seguito gli orientamenti auspicabili per la Comunità:

— l'espansione delle liquidità interne dovrebbe essere meglio controllata,

— i disavanzi pubblici dovrebbero essere riassorbiti progressivamente, specialmente mediante un controllo rigoroso delle spese, allo scopo di evitare una nuova spinta inflazionistica derivante da un aumento troppo forte degli oneri fiscali e parafiscali,

— sul piano internazionale, il mantenimento del libero scambio e la pratica di una migliore concertazione con il resto del mondo dovrebbero contribuire a contenere la lievitazione dei prezzi,

— le fluttuazioni del tasso di cambio, nella misura in cui i governi possono controllarle, dovrebbero essere limitate ai mutamenti economicamente giustificati.

Inoltre i seguenti problemi meritano una particolare attenzione:

— il controllo dell'evoluzione dei redditi e la partecipazione di vasti strati della popolazione alla formazione dei patrimoni,

— l'efficacia delle politiche di concorrenza.

b) *Evoluzione dei redditi e formazione dei patrimoni*

93. La lotta contro l'inflazione esige misure complementari imperniate tra l'altro su un migliore controllo dei redditi: è importante infatti che la loro evoluzione globale e la loro distribuzione siano rese compatibili con i risultati effettivi dello sviluppo e con le condizioni necessarie al suo conseguimento. Ciò presuppone innanzitutto che i profitti si ristabiliscano a un livello normale, corrispondente agli investimenti produttivi necessari, e che le parti sociali consentano a non cercare di massimizzare a breve termine le loro quote rispettive nel reddito nazionale, bensì tentino di ottimizzare a medio termine l'evoluzione dei loro redditi reali. Una simile ottimizzazione esige dalle parti sociali che esse accettino di sopportare in termini di minore progressione dei redditi una parte adeguata dei costi richiesti dal ripristino di uno sviluppo equilibrato.

In ragione della sua incidenza relativa sull'insieme dei redditi, l'evoluzione della quota salariale corretta in rapporto al prodotto interno lordo è determinante su questo punto. L'aumento dei salari reali consentito dell'incremento reale del prodotto interno lordo per persona occupata non dovrebbe assorbire integralmente detto incremento : i lavoratori dipendenti dovranno anche sostenere un'equa percentuale degli aumenti dei prezzi o delle diminuzioni dei redditi dovute ad un'eventuale modifica delle ragioni di scambio o ad eventuali misure fiscali o parafiscali.

L'autodisciplina dei redditi che in tal modo viene richiesta alle parti sociali verrà facilitata dall'adozione di politiche intese a ripartirne il carico in modo soddisfacente.

In taluni Stati membri un riassetto della gerarchia dei redditi salariali inteso a ridurne la dispersione, a rivalorizzare il lavoro manuale, ad attenuare le disparità tra salari maschili e femminili, sarebbe motivato tanto da ragioni di giustizia sociale quanto da ragioni economiche.

In modo più generale sarà necessario ridurre le differenze di reddito tra le varie regioni, tenuto conto dei paragrafi 136 e seguenti.

Nel campo dei redditi individuali degli indipendenti, l'eliminazione di taluni profitti ingiustificati — in particolare attraverso un ampliamento della concorrenza in varie professioni — consentirebbe simultaneamente di agire direttamente su una delle cause dell'inflazione e di facilitare alle altre categorie sociali l'accettazione dell'autodisciplina che viene loro richiesta.

Una migliore ripartizione dei redditi tendente alla riduzione delle ineguaglianze eccessive, nonché una più equa ripartizione dell'onere legato all'aggiustamento, implicano una migliore conoscenza dei redditi effettivi. In effetti, in taluni casi i limiti di detta conoscenza e la diversità della situazioni individuali non consentono una valutazione chiara della situazione e del modo in cui lo sforzo collettivo dovrebbe essere suddiviso tra le categorie sociali e, all'interno di ciascuna categoria, tra i singoli.

94. Le evoluzioni relative delle diverse categorie di redditi nel corso del ciclo congiunturale possono ostacolare tale autodisciplina. Ne consegue che nei paesi in cui — al di là della necessaria ricostituzione dei profitti — un'espansione troppo brusca degli stessi sembra possibile nel corso del periodo di rilancio, occorre preparare fin d'ora l'attuazione di misure intese ad evitare nuovi conflitti per la distribuzione del reddito, consentendo nel contempo la normalizzazione delle condizioni di redditività. Nella misura in cui l'evoluzione economica effettiva differisse fortemente da quella prevista all'atto della stipulazione dei contratti collettivi, le parti sociali dovrebbero poter ridiscutere gli opportuni adattamenti al fine di tener conto degli errori d'anticipazione.

In un simile contesto una maggiore partecipazione dei lavoratori dipendenti alla formazione dei patrimoni dovrebbe essere incoraggiata, senza peraltro pregiudicare gli investimenti. Potrebbe trattarsi di formule di partecipazione agli utili (mediante assegnazione di azioni o di altre forme di proprietà) o di « salario d'investimento » (in cui una quota del salario è obbligatoriamente risparmiata e reinvestita). In modo più generale una politica attiva di sviluppo del risparmio delle famiglie, che faccia ricorso a diversi incentivi (premi, piani di risparmio), migliorerebbe le condizioni di finanziamento dell'investimento contribuendo nel contempo a stabilire un migliore consenso sociale.

c) *Politica di concorrenza*

95. L'attuazione del presente programma deve basarsi su una politica attiva della concorrenza, che può migliorare l'efficacia degli strumenti di regolazione globale e contribuire in particolare al contenimento dell'inflazione. Il suo obiettivo d'interesse generale deve essere il seguente :

— realizzare la massima razionalità nell'allocazione dei fattori di produzione a livello microeconomico, esercitando in particolare una costante pressione sui costi e sui prezzi ;

— promuovere un adattamento permanente dell'apparato produttivo incentivando la rapida riallocazione del lavoro e del capitale verso i settori che hanno le maggiori prospettive di successo ;

— evitare che le imprese possano compartimentare e dominare il mercato ed eventualmente orientare la domanda con pratiche restrittive o abusive.

96. Un'azione intesa a prevenire gli effetti inflazionistici derivanti da un'insufficiente concorrenza nel settore pubblico o privato, deve orientarsi in tre direzioni :

— migliorare l'informazione e rafforzare il controllo sulle posizioni dominanti ;

— promuovere la creazione di piccole e medie imprese redditizie e salvaguardare quelle esistenti ;

— su un piano più generale, combattere tutti gli ostacoli artificiali che falsano la concorrenza.

Controllo delle concentrazioni

97. In certi settori ed in certi paesi il livello elevato raggiunto dalla concentrazione pone una serie di problemi non soltanto dal punto di vista dei risultati economici delle imprese esaminate, ma anche dal punto di vista delle ripercussioni sociali e politiche della loro potenza economica. L'impresa che detiene una posizione dominante sul mercato può abusare del proprio potere a danno dei consumatori (specialmente introducendo una rigidità dei prezzi al ribasso), nonché a danno delle imprese a monte e a valle, e dei concorrenti di dimensioni minori. Nel caso di imprese particolarmente grandi, la politica economica dello Stato, sia settoriale che di organizzazione globale, può esserne influenzata.

In questo campo un'azione realistica deve riguardare nel contempo il miglioramento e, ove occorra, il potenziamento del controllo sulle concentrazioni.

98. Tenendo conto in particolare della raccomandazione adottata dal consiglio dell'OCSE sugli effetti delle multinazionali, dovrebbe essere prevista la possibilità di intraprendere azioni a livello comunitario in modo da rafforzare le azioni nazionali.

Nel campo dell'informazione, condizione di base di un controllo più rigoroso, sarebbe opportuno esaminare la possibilità di raggruppare, sviluppare e rendere omogenee le diverse informazioni a disposizione dei pubblici poteri. Potrebbe essere studiata la possibilità di sottoporre determinate imprese ad un obbligo di informazione particolare in settori in cui esista una forte presunzione di posizione dominante.

99. Il semplice controllo dei comportamenti abusivi delle imprese dominanti non evita il costituirsi di posizioni dominanti. Senza una parallela verifica delle concentrazioni, il controllo degli abusi resta una semplice azione diretta contro dei sintomi.

Le attuali disposizioni giuridiche della Comunità non sono sufficienti per affrontare questi problemi. Occorre pertanto dotare la Comunità di mezzi di controllo necessari per valutare se una concentrazione costituisca o meno un ostacolo ad una concorrenza effettiva.

Il controllo delle pratiche restrittive o abusive nonché delle grandi operazioni di concentrazione richiede un

coordinamento a livello comunitario e nazionale. Gli Stati membri dovrebbero pertanto munirsi degli strumenti politici necessari, adottando leggi qualora esse non esistano ancora o estendendo il loro campo di applicazione.

Promozione delle piccole e medie imprese redditizie

100. L'equilibrio ed il dinamismo economico e sociale e gli imperativi della concorrenza richiedono l'esistenza di un settore considerevole di piccole e medie imprese. Tuttavia, difficoltà crescenti si oppongono alla creazione o al mantenimento di tali imprese redditizie. D'altra parte la sopravvivenza artificiale di imprese marginali può contribuire all'inflazione.

Pertanto le condizioni di redditività delle piccole e medie imprese potranno essere migliorate :

— sviluppando e coordinando la formazione ed il perfezionamento professionale e l'assistenza tecnica ;

— predisponendo dei meccanismi finanziari che permettano alle piccole e medie imprese di ottenere un più facile accesso ai capitali di rischio ed al credito, senza dover rinunciare alla propria indipendenza ;

— facilitando la diffusione dei progressi tecnologici a tutte le piccole e medie imprese attraverso centri di ricerca comune, come pure riesaminando il regime dei brevetti e delle licenze ; in questo quadro potrebbero essere particolarmente avvantaggiate imprese idonee ad attuare processi innovativi.

Eliminazione dei vantaggi artificiali

101. Affinché la concorrenza possa svolgere la sua funzione, occorre, nella misura del possibile, eliminare i vantaggi artificiali che la falsano. A tal fine è necessario:

— mettere i dirigenti delle imprese e delle aziende pubbliche in un contesto di responsabilità consentendo loro di praticare i prezzi reali. Ciò può implicare una riduzione delle sovvenzioni a dette imprese o aziende pubbliche, mediante :

  — un maggior ricorso al principio della copertura autonoma globale dei costi, ivi compreso l'ammortamento delle attrezzature ed il pagamento degli interessi sui prestiti,

  — la limitazione delle sovvenzioni agli oneri imposti con decisione pubblica (per es. per ragioni sociali),

  — l'abbandono del principio della compensazione delle perdite e dei profitti tra varie imprese o aziende pubbliche ;

— rafforzare il controllo delle sovvenzioni pubbliche alle imprese attraverso una stretta applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato ;

— vietare qualsiasi limitazione abusiva all'accesso al mercato, e particolarmente:

  — rivedere le limitazioni di accesso ad una professione stabilite dagli organismi professionali stessi o i contratti e le concessioni in esclusiva,

  — esaminare periodicamente i regolamenti pubblici o autorizzati relativi agli onorari di certe professioni, specialmente quelli in virtù dei quali viene mantenuta, con la fissazione degli onorari, una posizione monopolistica (notai, architetti, medici, a seconda dei paesi), ecc.,

  — adoperarsi per una maggiore apertura del mercato degli appalti pubblici ;

— evitare l'impiego di manodopera retribuita al di sotto di quanto previsto dalle regolamentazioni nazionali.

d) *Protezione dei consumatori*

102. Una politica di protezione dei consumatori intesa a rendere più ponderate le loro scelte può costituire un utile contributo alla lotta contro l'inflazione. Un primo passo consisterebbe nell'applicazione della risoluzione del Consiglio, del 14 aprile 1975, riguardante un programma preliminare della Comunità economica europea per una politica di protezione e di informazione del consumatore [1]

103. Un'attenzione particolare deve essere accordata alle pratiche di vendita, alla pubblicità ed alle informazioni commerciali, allo scopo di favorire l'apertura e la trasparenza dei mercati.

Le disposizioni legali in materia dovrebbero tendere a completare gli sforzi di autodisciplina del settore. All'occorrenza, i pubblici poteri fisseranno le norme minime che dovrebbero figurare in un codice di autodisciplina. Gli eccessi devono essere repressi con i seguenti mezzi :

— ampliamento delle azioni preventive dei poteri pubblici,

— sviluppo dell'azione delle organizzazioni di consumatori.

104. Nella Comunità esistono, per prodotti identici o simili, notevoli differenze di prezzo da un paese all'altro, che superano di gran lunga l'incidenza variabile della fiscalità o della struttura del commercio.

[1] GU n. C 92 del 25. 4. 1975, pag. 1.

Occorre dunque sviluppare la possibilità da parte dei consumatori di acquistare là dove essi lo ritengono più conveniente, in particolare in altri paesi della Comunità. A questo scopo, e affinché i consumatori possano realmente beneficiare dell'apertura dei mercati, converrà esaminare l'attuazione, a livello comunitario, di un sistema di rilevazione e di pubblicazione dei prezzi per un certo numero di prodotti importanti e identici.

105. L'insieme di queste misure dovrebbe essere completato da un'azione volta a :

— prendere in maggior considerazione, sotto tutti gli aspetti, la qualità della vita e porre in questo modo un freno all'avvio di rivendicazioni puramente quantitative e di carattere compensatorio ;

— combattere gli sprechi. Quest'azione viene raccomandata specialmente per evitare lo squilibrio tra l'offerta e la domanda di beni relativamente rari (specialmente fonti di energia, materie prime, ecc.).

I problemi legati all'informazione e alla tutela dei consumatori dovranno continuare ad essere studiati durante il periodo di programmazione.

C. **Finanze pubbliche**

106. Il problema dell'incidenza della spesa pubblica sul reddito nazionale si pone in modo indipendente da quello sollevato dall'ampiezza dei deficit.

L'ipotesi di un nuovo e forte aumento della quota della spesa pubblica è contestata in parecchi Stati membri, in primo luogo perché esso comporterebbe un parallelo incremento dell'onere fiscale e parafiscale, in secondo luogo perché sottrarrebbe un volume eccessivo di risorse al gioco del mercato, in terzo luogo perché costituirebbe un fattore d'inflazione da costi, in quanto gli operatori economici si sforzerebbero di mantenere i loro redditi disponibili.

107. Nel contempo si sviluppa un aumento della domanda di beni collettivi. Si tratta in primo luogo di domande riguardanti funzioni tradizionali (sanità, protezione sociale) ma anche di domande sociali nuove (protezione dell'ambiente, miglioramento delle condizioni di vita nei centri urbani, cultura, formazione professionale).

Lo sforzo inteso a ridurre le differenze delle possibilità offerte e delle condizioni di vita ha anch'esso inciso in modo considerevole sull'evoluzione delle finanze pubbliche. In taluni Stati membri questo sforzo non soltanto persiste, ma si rafforza ; senza un mutamento significativo nei modi di intervento delle finanze pubbliche, questo obiettivo potrebbe comportare in detti paesi un nuovo accrescimento della quota a carico delle finanze pubbliche.

Infine molto si attende dai poteri pubblici per ridurre la disoccupazione di carattere strutturale, che rischia di persistere nel corso dei prossimi anni. Certo, una parte delle risorse necessarie potrà essere resa disponibile grazie ad una riduzione delle spese legate alla disoccupazione congiunturale ; tuttavia l'iniziativa dei pubblici poteri per creare direttamente o indirettamente ulteriori posti di lavoro, rischia di provocare spese addizionali.

108. Al fine di riconciliare queste esigenze contraddittorie, la strategia di intervento delle finanze pubbliche dovrà essere progressivamente adattata nel corso dei prossimi anni.

Tenuto conto delle limitazioni alle quali sono assoggettate le finanze pubbliche, occorre migliorare la ripartizione delle spese per adattarle in modo ottimale alle aspirazioni collettive più legittime.

Scelte rigorose dovranno essere effettuate tra le differenti categorie di spese. Misure di accompagnamento dovranno essere adottate per opporsi alla forza d'inerzia che probabilmente tenderà al mantenimento dell'attuale ripartizione delle spese. Sarà anche necessario rendere più efficace l'impatto redistributivo delle finanze pubbliche, soprattutto per ciò che concerne le spese e le entrate legate alla sicurezza sociale, che spesso hanno un effetto regressivo sul reddito.

109. La strategia della politica di bilancio nel corso dei prossimi anni dovrà perseguire, a seconda dei paesi, i seguenti obiettivi :

— ridurre il fabbisogno di finanziamento delle amministrazioni pubbliche,

— rafforzare l'impatto redistributivo delle finanze pubbliche,

— contribuire alla creazione di nuovi posti di lavoro,

— limitare l'aumento della quota delle spese pubbliche nel reddito nazionale e migliorare la loro efficacia.

110. Il riassorbimento degli squilibri derivanti dalle difficoltà economiche sarà facilitato nella misura in cui sarà raggiunto l'obiettivo di crescita.

Questo punto di vista generale deve essere modulato secondo i paesi. Mentre in certi casi, il ritorno all'equilibrio dovrebbe effettuarsi in larga misura in rapporto diretto con la ripresa economica, in altri, al contrario, dovranno essere introdotte modifiche profonde, tanto sul piano delle entrate, quanto su quello delle spese.

Tenuto conto dell'evoluzione della domanda nei differenti Stati membri, per il fabbisogno di finanziamento dell'insieme delle amministrazioni si potrebbero adottare i se-

guenti obiettivi per il 1980, supponendo che si tratti di un anno di congiuntura normale: fabbisogno di finanziamento nullo o quasi nullo in Francia, Danimarca e Lussemburgo, tra 1 e 2 % del PIL in Germania, dell'ordine del 2 % in Belgio, ancora più elevato in Italia, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito. In Irlanda l'obiettivo dovrebbe essere di ridurre ulteriormente il grave squilibrio delle finanze pubbliche, in misura compatibile con gli obiettivi in materia di crescita generale, di occupazione e di prezzi.

111. Questi orientamenti implicano in più paesi un moderato rafforzamento della pressione fiscale e parafiscale.

Ciò dicasi in particolare per la Francia, dove, nella prospettiva di uno sviluppo elevato e regolare, si può procedere ad un leggero aumento della pressione fiscale, e in Italia, dove l'onere fiscale è sensibilmente più debole che negli altri paesi della Comunità.

Per gli altri Stati membri, le possibilità di aumento delle entrate pubbliche sono limitate.

Il ripristino di un migliore equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche deve ugualmente basarsi, in numerosi Stati membri, su un rallentamento sensibile della progressione della quota della spesa pubblica nel PIL, o addirittura su una riduzione di questa quota. Tale riduzione dovrà essere applicata in modo prioritario alle spese correnti.

112. In due paesi membri — Francia e Italia — la parte delle imposte dirette nell'insieme delle entrate pubbliche è modesta. L'adattamento necessario del livello delle entrate potrebbe ottenersi specialmente con un allargamento della base imponibile dell'imposta sui redditi e con una rioccasione più efficace che riduca la frode e le evasioni fiscali. In questa direzione sono orientate le riforme o i provvedimenti adottati in questi due paesi.

113. L'insieme degli orientamenti sopra delineati dovrebbe essere precisato parallelamente allo sviluppo dei programmi di politica economica adottati o in corso di preparazione negli Stati membri, ed in funzione dell'evoluzione congiunturale dei bilanci nel corso dei prossimi anni. Nella misura del possibile, occorrerà disporre per tutto il periodo di previsione di indicazioni quantitative sulle principali voci di bilancio, sulle grandi categorie di spesa ad evoluzione particolarmente rapida o lenta, e sui saldi.

Parallelamente a questi sforzi, occorre, d'altra parte, inserire una parte crescente dei bilanci in un orientamento a medio e lungo termine. Ciò potrebbe meglio garantire l'esecuzione delle spese pubbliche prioritarie, pur conservando nel contempo al bilancio la flessibilità congiunturale necessaria.

D. Politica degli investimenti, dell'occupazione e del mercato del lavoro

114. La promozione dell'occupazione nel corso dei prossimi anni richiede che vengano adottate misure in parecchi campi ; questo capitolo si riferisce in modo particolare alle azioni di stimolo degli investimenti o di limitazione dei costi per unità di lavoro, nonché all'adozione di una politica specifica dell'occupazione e del lavoro.

a) *Promozione degli investimenti*

115. Per assicurare un ritorno rapido e durevole alla piena occupazione, gli investimenti devono progredire nel corso dei prossimi anni con un ritmo superiore a quello del PIL. Il miglioramento durevole del tasso di investimento esige tuttavia che siano rispettate alcune condizioni.

Una prima condizione consiste nella creazione di un clima di fiducia favorevole agli investimenti. La Comunità può aiutare gli imprenditori a superare il loro pessimismo delineando prospettive positive e realistiche. Gli investimenti possono essere stimolati da numerosi fattori : una funzione determinante spetta alle prospettive di mercato e di redditività, nonché alle condizioni di finanziamento che prevalgono a livello globale, all'interno dei settori o a livello dell'impresa. Ora, le disponibilità globali per il finanziamento degli investimenti si sono ridotte e, fatta eccezione per qualche settore, la redditività si è degradata nel corso degli ultimi anni. Numerose imprese si trovano in condizioni finanziarie precarie e potrebbero non reperire nuovi mezzi per finanziare gli investimenti, o scegliere di sdebitarsi prima di procedere a nuovi investimenti. In modo più generale, occorrerebbe interrogarsi sulle forme migliori di finanziamento (fondi propri, contrazione di prestiti, nonché aumento del capitale) e sulle politiche fiscali adottate in questo campo. L'indispensabile politica di promozione degli investimenti produttivi deve evitare il ricorso a meccanismi di finanziamento inflazionistici. Ciò implica l'attivazione del risparmio a lungo termine a tassi di interesse adeguati, allo scopo di garantire una combinazione ottimale capitale-lavoro. Inoltre, in alcuni paesi, può risultare conveniente incentivare gli investimenti produttivi per mezzo di misure di bilancio.

116. Nella maggior parte dei paesi della Comunità, alcuni programmi di rilancio della domanda contribuiscono già al miglioramento delle prospettive di mercato, nonché alle anticipazioni di redditività.

Queste misure devono essere ulteriormente rafforzate sul piano dei costi di produzione per sostenere la ripresa degli investimenti e migliorare la situazione dell'occupazione. L'adozione di misure in questo senso si rivela tanto più importante in quanto le ripercussioni degli aumenti di co-

sto contrastano con gli obiettivi della politica di stabilizzazione. È incontestabile che taluni costi di produzione sfuggano all'influenza della politica economica (prezzo delle materie prime, per esempio) o si prestino difficilmente ad essere ridotti (spese di immobilizzazione, per esempio). In tali condizioni viene rafforzato il ruolo a medio termine della politica in materia di bilancio e della politica dei redditi in ordine al ritorno ad un ritmo di crescita più appropriato e al ristabilimento di un elevato livello di occupazione.

117. La gestione delle finanze pubbliche dovrebbe essere tale da comportare nei prossimi anni un aumento moderato degli oneri fiscali e parafiscali e solo qualora ciò risulti necessario. Parallelamente al processo di ripresa economica, la progressione dei costi salariali per unità di prodotto dovrebbe invece rallentare spontaneamente in conseguenza dell'incremento della produttività risultante da una migliore utilizzazione delle capacità di produzione. È nondimeno lecito chiedersi se il conseguente aumento dei profitti potrà assicurare un livello di redditività sufficiente a sviluppare nuovi investimenti e al tempo stesso a coprirne i rischi. In conseguenza, una moderazione delle rivendicazioni salariali costituisce un fattore determinante per la riattivazione della propensione ad investire e la creazione di nuovi posti di lavoro. Sarà opportuno evitare in modo particolare che qualsiasi nuovo prelievo fiscale o parafiscale provochi ulteriori aumenti salariali.

118. Al di là delle cause abituali che obbligano le imprese ad adattamenti permanenti, un insieme di fattori nuovi, sia interni che internazionali, ha dato al problema delle trasformazioni industriali una dimensione più ampia che in passato.

Per questa ragione è importante che le imprese nella Comunità dispongano di un maggior volume di informazioni sulle evoluzioni in corso. Questa maggiore trasparenza delle trasformazioni strutturali susciterebbe un atteggiamento più prospettivo nei loro dirigenti. A tal fine converrebbe confrontare e studiare a livello comunitario le informazioni previsionali disponibili a livello nazionale e in materia di evoluzione settoriale. Sarebbe in tal modo possibile una migliore valutazione delle politiche necessarie.

119. Nel contesto internazionale attuale, soltanto con uno sforzo permanente di innovazione le industrie della Comunità potranno affrontare la concorrenza mondiale con le migliori possibilità di successo. Offrendo prodotti migliorati o nuovi, le imprese potranno ampliare le proprie attività e impiegare più manodopera. Per questo motivo il rafforzamento della capacità di innovazione e di promozione tecnologica dell'industria europea ha un carattere prioritario.

b) *Politica dell'occupazione e, in particolare, del mercato del lavoro*

120. L'azione dovrà anzitutto riguardare il rafforzamento e l'ampliamento delle politiche dirette a realizzare un migliore adattamento dell'offerta e della domanda di lavoro. L'attuazione di queste politiche e quella delle politiche intese a favorire la creazione di nuovi posti di lavoro, si concreterà in ulteriori spese e potrà richiedere una scelta tra differenti voci di bilancio. Il costo di queste misure dovrà essere valutato in rapporto a quello costituito dall'onere per la collettività di un numero più elevato di disoccupati.

121. In taluni Stati membri, la relativa debolezza e la dispersione degli enti che intervengono sul mercato del lavoro figurano fra le cause del funzionamento difettoso di tale mercato. In considerazione dell'importanza del ruolo che rivestono tali istituzioni, è necessario che i pubblici poteri ne amplino ulteriormente il campo di intervento.

All'occorrenza, i servizi dell'occupazione devono esercitare in modo più pieno la loro funzione di collocamento individuale, completando la gamma dei servizi offerti a chi domanda un posto di lavoro (informazione, orientamento, consulenza, formazione) e accentuando le indagini presso le imprese e gli investitori potenziali. D'altra parte, converrà intensificare lo sforzo di formazione e di riadattamento onde tener conto degli sbalzi nell'evoluzione della popolazione attiva e del mercato del lavoro, nonché della ristrutturazione dell'apparato produttivo. A livello regionale dovrebbero ugualmente essere rafforzati i collegamenti tra responsabili dell'occupazione, della formazione e degli investimenti.

122. Fatto salvo quanto disposto in materia di politica regionale nel terzo programma e nel paragrafo 137, la mobilità geografica volontaria deve essere incoraggiata. Aiuti alla mobilità di entità variabile esistono in tutti gli Stati membri, ma più che un semplice indennizzo, essi dovrebbero costituire un reale incentivo.

Tenuto conto dei limiti della mobilità geografica, occorre che le misure regionali tendano a diversificare i posti di lavoro offerti allo scopo di promuovere la mobilità intersettoriale necessaria alla continuazione dello sviluppo.

123. Alcune deficienze del mercato dell'occupazione sono dovute a cause specifiche (frammentazione di tale mercato, scarto crescente tra la natura del lavoro offerto e le qualifiche o le aspirazioni dei lavoratori) e richiedono pertanto azioni specifiche e durevoli. Occorrerebbe esaminare in taluni paesi il problema della valorizzazione del lavoro manuale e dell'adattamento delle tecniche di produzione.

124. La riduzione dell'offerta di manodopera costituisce un campo nel quale conviene procedere con cautela. A breve termine, gli effetti di tale riduzione sarebbero molto limitati soprattutto a causa della sottoccupazione delle forze di lavoro disponibili nelle imprese e del tempo necessario alla riorganizzazione di queste ultime. A più lungo termine, le misure adottate potrebbero, qualora non fossere reversibili, ridurre il potenziale di crescita ed appesantire gli oneri che gravano sulla popolazione attiva.

In questi limiti, è possibile adottare determinate misure pertinenti nel contempo alla politica dell'occupazione e alla politica per il miglioramento delle condizioni di lavoro.

125. Quantunque non sembri auspicabile un abbassamento generalizzato dell'età di pensionamento nella Comunità, potrebbero nondimeno venire adottate misure su base volontaria nei paesi che registrano un ritardo in tal senso nei confronti dei loro partners, nella misura in cui le possibilità finanziarie lo consentano. Le relative modalità dovrebbero essere adattate alle situazioni nazionali, fermo restando l'obiettivo di offrire alle persone interessate una libertà di scelta direttamente proporzionale alla durata della loro attività o alle condizioni di durezza e fatica del lavoro svolto.

Lo stesso principio di selettività dovrebbe applicarsi per la riduzione della durata del lavoro giornaliera, settimanale o annuale. Questa riduzione pone tuttavia un problema difficile per quanto riguarda l'adattamento della retribuzione. La conservazione dell'intera retribuzione farebbe aumentare i costi, mentre una riduzione proporzionale sarebbe di difficile attuazione e potrebbe comportare un'eccessiva flessione della domanda.

126. L'arrivo di numerosi giovani sul mercato del lavoro nei prossimi anni potrebbe condurre, qualora non fossero disponibili posti di lavoro, a notevoli difficoltà economiche e sociali. Un prolungamento sistematico della scolarità non sembra idoneo a risolvere il problema, non fosse altro che per il tempo e per i costi considerevoli che richiederebbe. Anche in questo caso pertanto, occorrerebbe ricercare misure più specifiche, come, per esempio, la concessione di premi per una formazione in sede aziendale, o prevedere misure a favore dei giovani senza qualifica professionale.

127. In questi ultimi anni, la combinazione dei fattori di produzione è stata influenzata dal forte rialzo dei salari e dai tassi di interesse reali negativi registrati. Questi due fattori hanno incoraggiato la realizzazione di investimenti di razionalizzazione e la creazione di unità di produzione a forte intensità di capitale. L'obiettivo della politica dell'occupazione non è di alterare in modo artificiale e costrittivo il rapporto capitale-lavoro per l'insieme dell'economia. Il rallentamento dell'inflazione e la moderazione dei salari dovrebbero modificare progressivamente, a favore del fattore lavoro, la combinazione dei fattori produttivi.

Nella misura in cui vengono concessi aiuti speciali all'investimento, in materia regionale per esempio, occorrerebbe controllare che tali aiuti favoriscano, quanto più direttamente possibile, la creazione di nuovi posti di lavoro. Interventi comunitari dovrebbero essere concentrati nelle regioni ove il tasso di disoccupazione resterà probabilmente molto elevato e dove non è dato attendersi dalle sole risorse nazionali che esso venga ricondotto ad un livello accettabile.

L'utilizzazione degli strumenti finanziari della Comunità deve tendere ad un aumento sensibile della creazione di posti di lavoro. Un esempio è costituito già dal Fondo europeo per lo sviluppo regionale che tiene conto nei suoi interventi del rapporto tra gli aiuti accordati e il capitale investito da un lato, e il numero dei nuovi posti di lavoro dall'altro.

128. Le prospettive in materia d'occupazione differiscono dalla situazione che è prevalsa nel corso degli ultimi vent'anni. Esse richiedono una azione energica e sotto molti aspetti innovatrice, se si vuole uscire dal dilemma congiunturale tra inflazione e disoccupazione.

Gli orientamenti sopra presentati si limitano da parte loro a fornire una prima serie di risposte. Sono in corso lavori a livello comunitario per precisarli, approfondirli e completarli. Occorrerà svilupparli ancora assicurando uno stretto collegamento tra gli aspetti economici e sociali dell'equilibrio dell'occupazione.

I prolungamenti del presente programma potrebbero riguardare in particolar modo i cinque temi seguenti, che determineranno la problematica dell'occupazione nel corso dei prossimi anni :

— il potenziale futuro di creazione di posti di lavoro,

— la produttività del capitale e l'intensità di capitale,

— i comportamenti nei confronti dei mutamenti di posto di lavoro,

— le tendenze e modificazioni intervenute in materia di contenuto dei posti di lavoro e di qualificazione,

— le condizioni di lavoro.

E. Rafforzamento della Comunità

a) *Organizzazione economica e monetaria*

129. I progressi verso una più avanzata organizzazione economica e monetaria della Comunità dovrebbero essere concepiti in modo ad un tempo volontaristico e realistico,

ossia con un approccio che prenda in considerazione la diversità delle situazioni nazionali, ma che le inserisca in un quadro comunitario ben definito. Quest'ultimo deve costituire un elemento di stabilizzazione e al tempo stesso uno strumento di disciplina economica.

È necessario ottenere una convergenza sufficiente delle evoluzioni economiche, attraverso un coordinamento rigoroso ed effettivo delle politiche economiche e monetarie. Senza questo coordinamento, lo sforzo verso una più grande stabilità dei tassi di cambio sarebbe vano.

130. Occorre a tal fine che siano rigorosamente applicate le disposizioni della decisione 74/120/CEE e della decisione 71/142/CEE del Consiglio, del 22 marzo 1971, relativa al rafforzamento della collaborazione tra banche centrali degli Stati membri della Comunità economica europea (1). Per quanto riguarda la politica monetaria interna e la politica di bilancio, orientamenti a livello comunitario dovrebbero essere fissati ogni anno. Non si tratterebbe ovviamente di adottare obiettivi identici né di prescrivere l'utilizzazione degli stessi strumenti in tutti gli Stati membri, ma di definire degli orientamenti modulati per tener conto delle situazioni particolari. Se gli obiettivi possono essere variabili da un paese all'altro, l'obbligo di rispettarli deve essere identico per tutti.

Nella misura in cui l'attuazione di queste politiche condurrà ad una sufficiente stabilizzazione nella Comunità, sarà possibile riprendere l'azione intesa a realizzare l'unione economica e monetaria e a facilitare il raggruppamento progressivo di tutte le monete comunitarie all'interno del « serpente ».

b) *Politica economica esterna*

131. Nelle discussioni internazionali relative ai diversi aspetti dell'economia mondiale, la Comunità deve promuovere un ordine internazionale più stabile. Essa deve tendere ad assicurare il mantenimento del libero scambio, a migliorare la concertazione delle politiche economiche allo scopo di instaurare progressivamente relazioni di cambio meno irregolari. Gli sforzi intrapresi per determinare una posizione comune nel campo monetario dovrebbero essere intensificati. Nel perseguimento di tale obiettivo la Comunità deve sviluppare la propria capacità d'azione, che è già considerevole nel settore commerciale e che si sta rafforzando nel campo delle relazioni economiche tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo.

132. La Comunità si è fermamente impegnata al mantenimento di un sistema liberale di commercio mondiale. Questo obiettivo deve essere perseguito nei negoziati commerciali multilaterali in corso. La Comunità deve inoltre continuare ad opporsi alle pressioni protezionistiche nel mondo, e ciò presuppone che essa stessa riesca a resistere a tali pressioni, ed a tutelare il carattere di uguaglianza e di giustizia delle pratiche commerciali in vigore per gli scambi con i suoi diversi partners (soprattutto per quanto riguarda i prezzi e l'accesso al mercato). Le notevoli debolezze riscontrabili nell'attuazione della politica commerciale devono essere eliminate ed è indispensabile impedire che a livello nazionale vengano attuate politiche disparate di promozione delle esportazioni onde escludere una concorrenza disordinata tra gli Stati membri. Concretamente, è necessario che venga avviata, perseguita e accelerata, secondo i casi, l'armonizzazione e la definizione a livello comunitario degli strumenti della politica degli scambi. Ciò vale particolarmente per i crediti e le assicurazioni all'esportazione come pure per gli accordi quadro di cooperazione commerciale e economica, nonché nuove forme di collaborazione economica internazionale.

133. La Comunità occupa una posizione chiave nei confronti dei paesi dell'Est in considerazione della sua posizione geografica, del suo potenziale di offerta, della sua quota nelle importazioni dei paesi in questione e del suo sistema bancario internazionale. Per affrontare nel miglior modo possibile la concorrenza degli altri paesi industrializzati su questi mercati, la Comunità dovrebbe rafforzare la propria coesione.

134. In materia di politica nei confronti dei paesi in via di sviluppo non petroliferi, la Comunità deve tener conto di una serie di imperativi scaturiti dalla crisi. Su un piano generale, lo sviluppo di questi paesi — condizione della loro capacità di importare prodotti dai paesi industrializzati — deve perseguirsi con l'impiego di diversi mezzi : uno sviluppo diversificato delle loro esportazioni industriali, una maggiore stabilità del reddito derivante dalle materie prime, aiuti finanziari pubblici, apporti di capitale privato sotto forma di credito e di investimenti diretti. In considerazione della perdita importante di risorse subita in conseguenza della recessione, i paesi in via di sviluppo non petroliferi non potranno mantenere un livello sufficiente di crescita se non nella misura in cui i paesi industrializzati e i paesi dell'OPEP saranno in grado di offrire loro una combinazione appropriata dei mezzi citati.

135. La Comunità deve aprire più largamente il suo mercato ai prodotti dei paesi in via di sviluppo, ma anche altri mezzi di intervento sono disponibili. In primo luogo, l'aiuto allo sviluppo dovrebbe fornire risorse supplementari ai paesi in via di sviluppo non petroliferi, e innanzitutto ai paesi più sfavoriti. I paesi la cui bilancia dei pagamenti è favorevole dovrebbero contribuirvi in modo particolare, specialmente aprendo i loro mercati dei capitali alle istituzioni finanziarie internazionali che si dedicano al finanziamento di progetti nei paesi in via di sviluppo. In

(1) GU n. L 73 del 27. 3. 1971, pag. 14.

secondo luogo, una politica di maggiore assistenza tecnico-commerciale potrebbe permettere ai paesi in via di sviluppo non petroliferi di trarre maggior profitto dai vantaggi tariffari di cui già beneficiano e di sviluppare i loro scambi reciproci.

c) *Riduzione degli squilibri regionali*

136. La riduzione dei principali squilibri regionali nella Comunità costituisce un obiettivo importante del quarto programma. Un migliore equilibrio regionale conduce in effetti ad una migliore utilizzazione delle risorse disponibili e ad una diminuzione dei costi economici e sociali.

Le difficoltà particolari che incontrano certi Stati membri e che si manifestano attraverso un'evoluzione sensibilmente divergente dei loro tassi di produttività globale sono in parte dovute al fatto che questi paesi sopportano gli oneri del sottosviluppo o della riconversione di parti importanti del loro territorio.

L'auspicata convergenza delle politiche economiche di tutti gli Stati membri passa di conseguenza attraverso una riduzione dei principali squilibri regionali. I paesi economicamente più forti dovrebbero partecipare agli sforzi intrapresi dai paesi più deboli.

137. Per essere pienamente efficace la politica regionale deve adottare un approccio globale — che affronterebbe il problema sotto diversi punti di vista e non solamente ricorrendo a mezzi finanziari — e tendere a un riequilibrio delle attività economiche nell'insieme del territorio della Comunità. Ciò implica lo sviluppo delle regioni arretrate, la riconversione delle regioni in declino nonché un migliore controllo dello sviluppo nelle zone ad eccessiva concentrazione.

Questi obiettivi devono essere conseguiti con l'adozione di tutta una serie di misure, anche se tali strumenti finanziari sono più specificamente utilizzati per la soluzione di certi tipi di problemi o in certi tipi di regioni.

L'insieme di queste azioni deve promuovere maggiormente gli investimenti e la creazione di posti di lavoro nelle zone più sfavorite della Comunità.

138. Le misure di politica economica globale dovranno essere della massima flessibilità in rapporto alle esigenze regionali.

Le regioni in difficoltà dovrebbero per quanto possibile usufruire di una priorità nell'assegnazione dei fondi di bilancio previsti dai piani di rilancio; in particolare i lavori tendenti a migliorare l'infrastruttura di queste regioni dovrebbero essere deliberatamente favoriti.

La politica agricola dovrebbe contribuire maggiormente all'ammodernamento dell'agricoltura ed alla crescita del reddito agricolo nelle regioni sfavorite a prevalente indirizzo agricolo, ma il perseguimento di questi obiettivi deve avere come contropartita la creazione di nuovi posti di lavoro.

Anche la politica dei trasporti dovrebbe prendere in considerazione la dimensione regionale nella definizione delle priorità in materia d'infrastruttura. La Commissione continuerà, nel quadro dei trattati, l'esame dei prezzi e delle condizioni di trasporto, tenendo conto specialmente delle esigenze di un'adeguata politica regionale e dei bisogni delle regioni sottosviluppate.

La nuova carta energetica che risulterà dalle politiche attualmente concepite o sviluppate dovrà permettere uno sviluppo più equilibrato della Comunità ; particolare attenzione dovrà essere dedicata alla scelta delle nuove localizzazioni riguardanti la produzione e la distribuzione di energia, specialmente nucleare.

139. Nella prospettiva di un coordinamento più efficace degli strumenti finanziari della Comunità, la definizione di obiettivi regionali di sviluppo e di riconversione dovrebbe condurre ad un più accentuato impatto regionale dei differenti interventi della Comunità. A questo riguardo è opportuno menzionare particolarmente la BEI che dovrebbe continuare a riservare una parte importante dei suoi prestiti a progetti aventi finalità regionali.

Il coordinamento non deve tuttavia limitarsi agli strumenti finanziari e alle politiche della Comunità. Per essere pienamente efficace, esso dovrà estendersi anche alle politiche regionali nazionali per evitare ogni rincorsa alle agevolazioni ed ogni discriminazione tra gli Stati membri. I programmi di sviluppo regionale che sono attualmente in preparazione negli Stati membri secondo lo schema comune elaborato nel 1975 [1] costituiscono il quadro più appropriato per l'attuazione concreta di un coordinamento ben articolato.

140. Anche all'interno degli Stati membri sarebbe opportuno che l'attuazione delle politiche globali e settoriali fosse accompagnata da un esame della loro incidenza regionale. Un simile studio a livello nazionale rappresenta l'equivalente simmetrico dell'approccio globale nella politica regionale a livello comunitario.

[1] GU n. C 69 del 24. 3. 1976, pag. 2.

141. Un'attenzione particolare dovrà essere dedicata all'efficacia degli interventi del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). In questo periodo di riassestamento essi dovranno dare prova di un rigore particolare e di una grande selettività affinché non si tratti di semplici trasferimenti a favore di regioni arretrate ma di un contributo alla soluzione delle difficoltà regionali e dei problemi economici generali della Comunità.

d) *Sviluppo delle politiche comuni*

142. Nel presente programma è stata delineata una serie di orientamenti per la politica di concorrenza, la promozione dell'occupazione, la politica regionale e la politica economica esterna. È necessario che questi orientamenti siano approfonditi e sviluppati rapidamente per arrivare alla formulazione di azioni concrete.

143. Un contributo alla realizzazione degli obiettivi del presente programma potrebbe essere dato anche da politiche relative ad altri settori.

La politica industriale deve creare le condizioni favorevoli per l'adattamento permanente delle strutture all'evoluzione delle condizioni economiche, prevenendo nel contempo le conseguenze sociali o regionali negative che accompagnano i cambiamenti troppo bruschi. A tal fine è necessario adottare una politica deliberatamente intesa alla riconversione industriale.

L'efficacia della politica agricola dovrebbe essere accresciuta in una prospettiva sia a lungo che a breve termine.

La politica energetica deve realizzare progressi su diversi punti : sviluppo delle fonti di energia alternative, economie d'energia, solidarietà in caso di crisi.

La politica dell'ambiente è strettamente legata alla politica economica ; la difficile situazione economica impone infatti a tale politica di essere efficiente a costi minimi. Al tempo stesso il fatto di prendere in considerazione alcuni obiettivi della politica dell'ambiente modifica il quadro nel quale si esercita l'attività economica. Il successo delle politiche di lotta contro l'inquinamento e di riduzione degli sprechi è una condizione sempre più evidente dello sviluppo economico. Tali politiche devono contribuire non solo a soddisfare le aspirazioni delle popolazioni sul piano qualitativo, ma anche ad armonizzare a costi minimi i nuovi obblighi imposti agli operatori economici. Ciò sarà perseguito in particolar modo mediante una rigorosa applicazione del principio della responsabilità di coloro che inquinano. Questo obiettivo potrebbe essere più facilmente raggiunto qualora fosse possibile definire a livello comunitario gli obiettivi e determinare le priorità.

Per permettere una migliore valutazione di queste politiche, sarebbe utile completare i conti economici tradizionali con l'approfondimento dei sistemi di indicatori strutturali, sociali e di benessere.

F. **Consenso sociale**

144. Come già sottolineato, gli obiettivi fissati nel presente programma potranno essere realizzati soltanto se negli Stati membri della Comunità esisteranno le condizioni per un migliore consenso sociale.

Negli ultimi anni si sono manifestate aspirazioni diverse nei loro orientamenti, talvolta contraddittorie e molto variabili da uno Stato membro all'altro. Esse riguardano soprattutto il ripristino della piena occupazione, una ripartizione qualitativamente migliore della stessa, la lotta contro l'inflazione, la riduzione delle ineguaglianze ed una maggiore partecipazione ai processi decisionali nell'ambito dell'attività economica.

145. Nel processo d'integrazione comunitaria, l'instaurazione del mercato comune ha preceduto di molto il ravvicinamento dei comportamenti. I progressi economici e sociali attesi in virtù di questa integrazione sono subordinati ad una certa compatibilità dei comportamenti sociali. La convergenza stessa delle politiche economiche è funzione di questi comportamenti, che dipendono dagli atteggiamenti dei governi e nel contempo li condizionano.

146. Occorre pertanto rafforzare il dispositivo di concertazione comunitario con le parti sociali sui principali aspetti della politica economica. Tale concertazione deve permettere innanzitutto un'informazione reciproca sulla problematica della politica economica sul piano europeo. Il contenuto concreto del coordinamento potrebbe in tal modo essere più facilmente precisato grazie in particolare ad un ravvicinamento delle concezioni all'interno dei gruppi sociali e tra i governi.

147. Il problema della partecipazione dei lavoratori alle decisioni dell'impresa si pone, in forme diverse, in tutti gli Stati membri.

Si può constatare attualmente in numerosi ambienti una convergenza di opinioni sulla necessità di assicurare ai lavoratori una maggiore influenza nei processi decisionali delle imprese in cui sono occupati. La necessità di informare i lavoratori e di consultarli su tutte le decisioni che li riguardano viene sempre più riconosciuta. Tuttavia, nell'ambiente sindacale sussistono profonde divergenze sull'opportunità di integrarsi nel sistema economico assumendone così alcune responsabilità dirette. Le forme e

le modalità dell'intervento dei lavoratori nelle decisioni delle imprese sono attualmente differenti da uno Stato membro all'altro. La Commissione ha pubblicato recentemente un libro verde sulla partecipazione dei lavoratori e la struttura delle società al fine di suscitare un ampio dibattito in tutti gli ambienti interessati della Comunità e di pervenire sul piano europeo a conclusioni convergenti per quanto riguarda l'obiettivo finale da conseguire, tenuto conto delle diverse situazioni nazionali.

148. Su un altro piano, lo sviluppo delle imprese multinazionali richiede a livello nazionale una migliore informazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti per facilitare la negoziazione di soluzioni equilibrate di problemi importanti quali l'occupazione o le condizioni di lavoro. Questa migliore informazione è indispensabile per favorire la presa di coscienza da parte dei lavoratori dei problemi d'interdipendenza multinazionale del mondo attuale.

149. Oltre ad essere un obiettivo di giustizia sociale, un'azione vigorosa contro le ineguaglianze molto accentuate in taluni paesi costituisce una condizione pregiudiziale della lotta contro l'inflazione. La Comunità ha già preso determinate misure in questa direzione. Al di là dei problemi della ripartizione dei redditi e della formazione dei patrimoni, trattati nei capitoli relativi all'inflazione e alle finanze pubbliche, le disuguaglianze sociali possono assumere forme molteplici : esse riguardano, per esempio, l'accesso ai beni e ai servizi collettivi, alla formazione e all'occupazione, la discriminazione e le differenze di statuto nella vita del lavoro. La finalità di evitare un deterioramento delle condizioni di competitività delle imprese in seno alla Comunità giustifica la ricerca di un consenso minimo a questo livello.

La Comunità ha già realizzato progressi in questo senso avviando una legislazione intesa ad eliminare talune ineguaglianze : direttive sull'occupazione e sul salario delle lavoratrici, programma di azione per i lavoratori migranti. Occorrerebbe esaminare altri contributi comunitari possibili ad esempio in materia di condizioni e di durata del lavoro.

ALLEGATO

TABELLE E GRAFICI

GRAFICO 1

Struttura per età della popolazione nella Comunità nel 1974

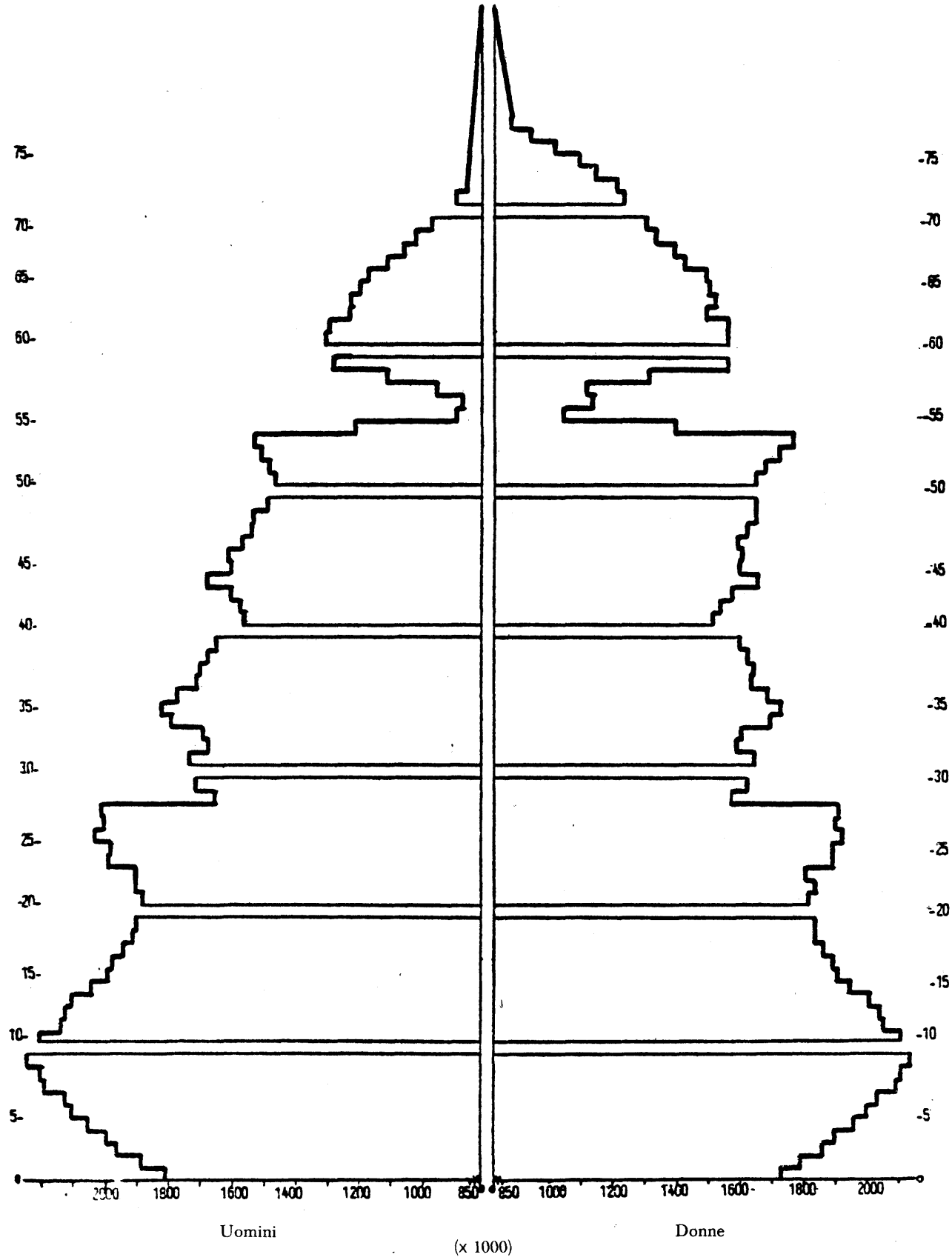


TABELLA 2

Struttura dell'utilizzazione del PIL nella Comunità (1)

Prezzi e tassi di cambio del 1970

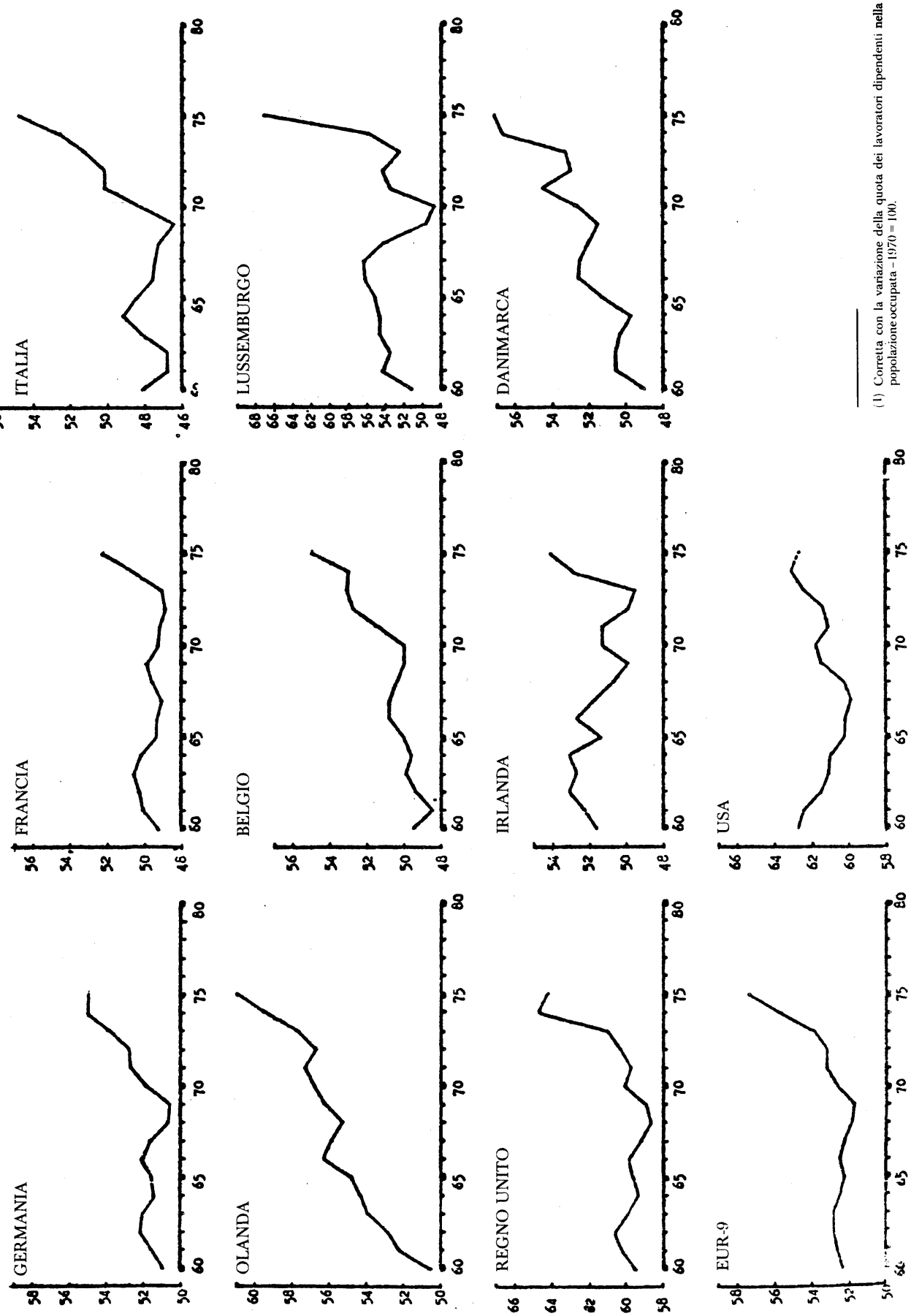
(in %)

	Ø 1961 - 1965	Ø 1966 - 1970	Ø 1971 - 1975	1960	1965	1970	1975
Consumo privato	61,2	60,7	61,3	61,3	60,7	60,3	62,9
Consumo pubblico	15,3	14,4	14,1	15,4	14,9	13,8	14,7
Totale investimenti	23,2	24,1	23,0	22,4	24,0	25,2	19,5
Saldo con l'estero (2)	0,3	0,8	1,6	0,9	0,4	0,7	2,9
PIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) Definizione : SEC = Sistema europeo dei conti economici integrati.
(2) Unicamente beni e servizi.

GRAFICO 3

Parte salariale corretta (1) (in % del PIL)



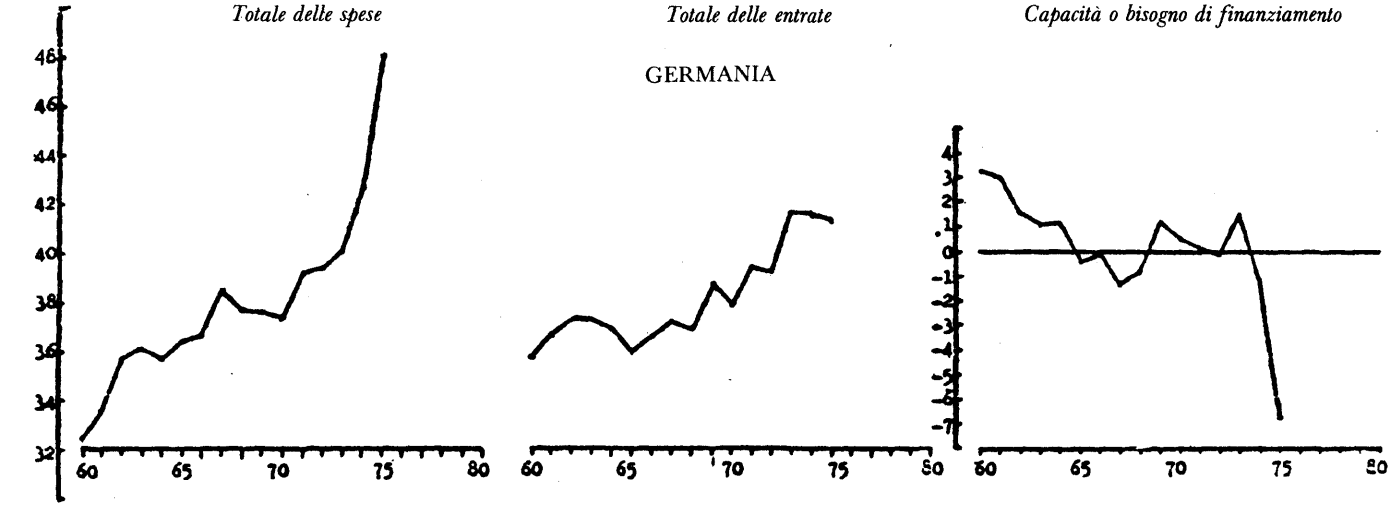
(1) Corretta con la variazione della quota dei lavoratori dipendenti nella popolazione occupata - 1970 = 100.

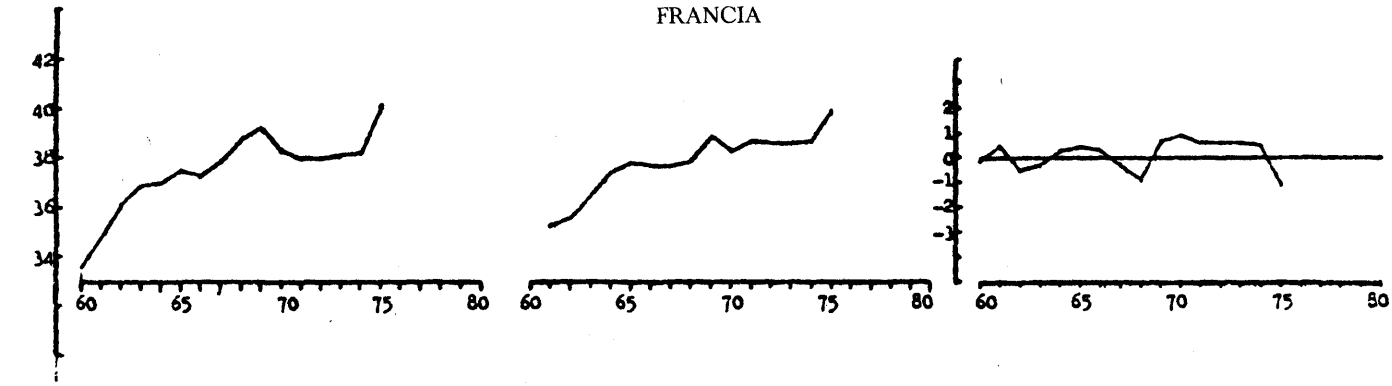
GRAFICO 4

Finanze pubbliche (in % del PIL)

Insieme delle amministrazioni

Definizione: conti nazionali





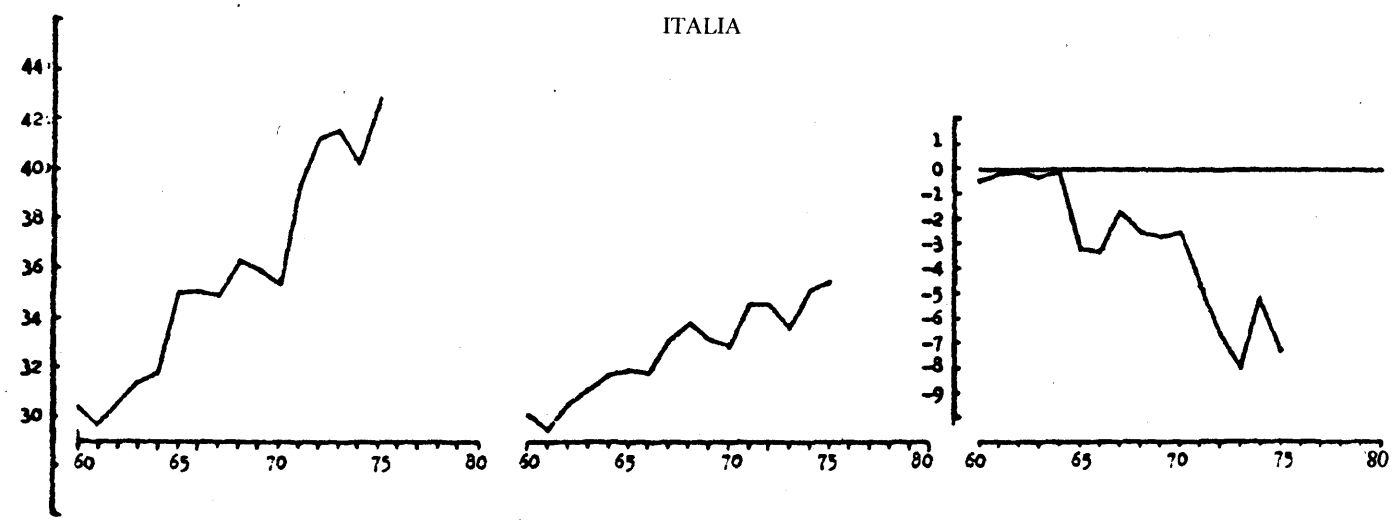


GRAFICO 5

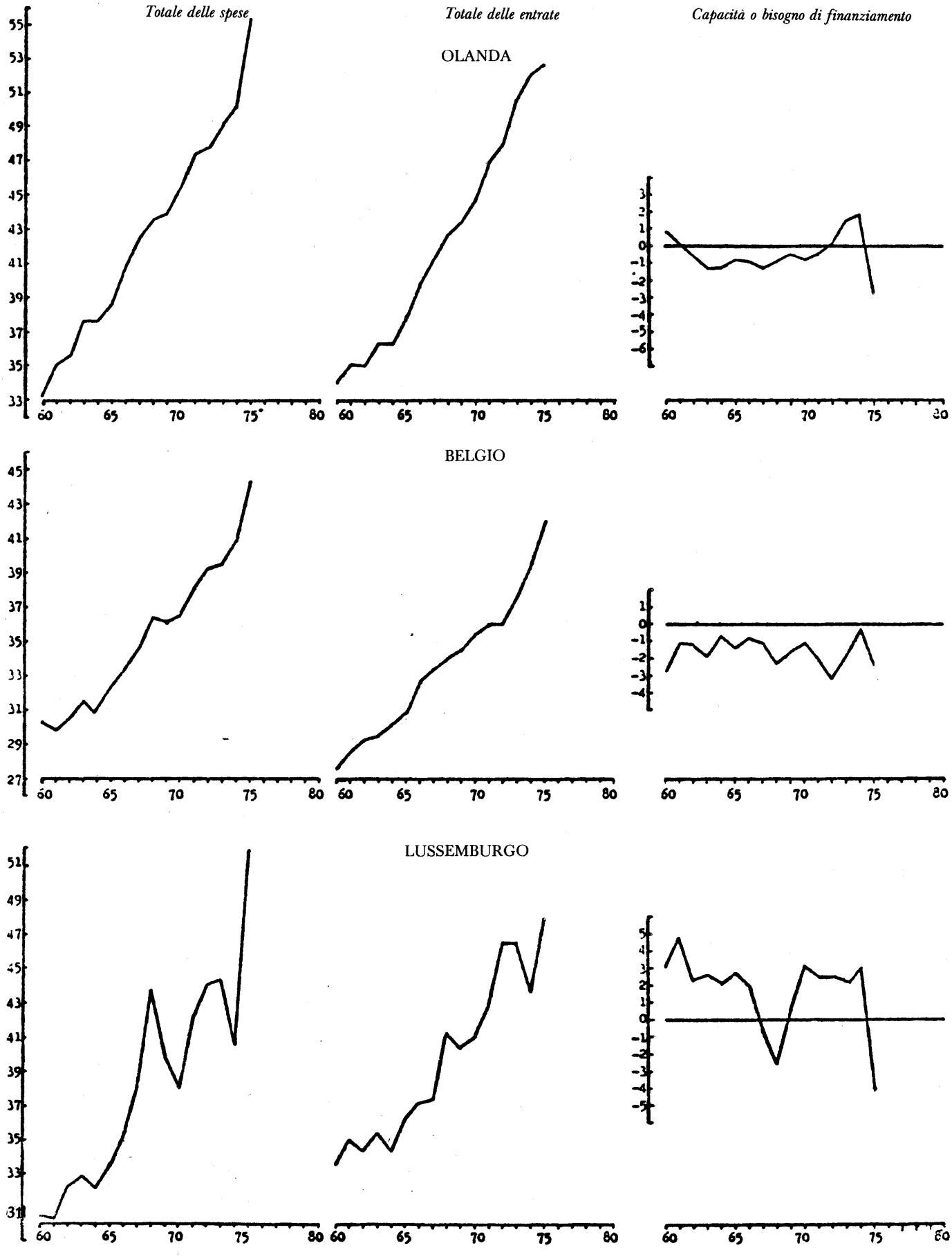

Totale delle spese
Totale delle entrate
Capacità o bisogno di finanziamento
OLANDA
BELGIO
LUSSEMBURGO
60
65
70
75
80

GRAFICO 6

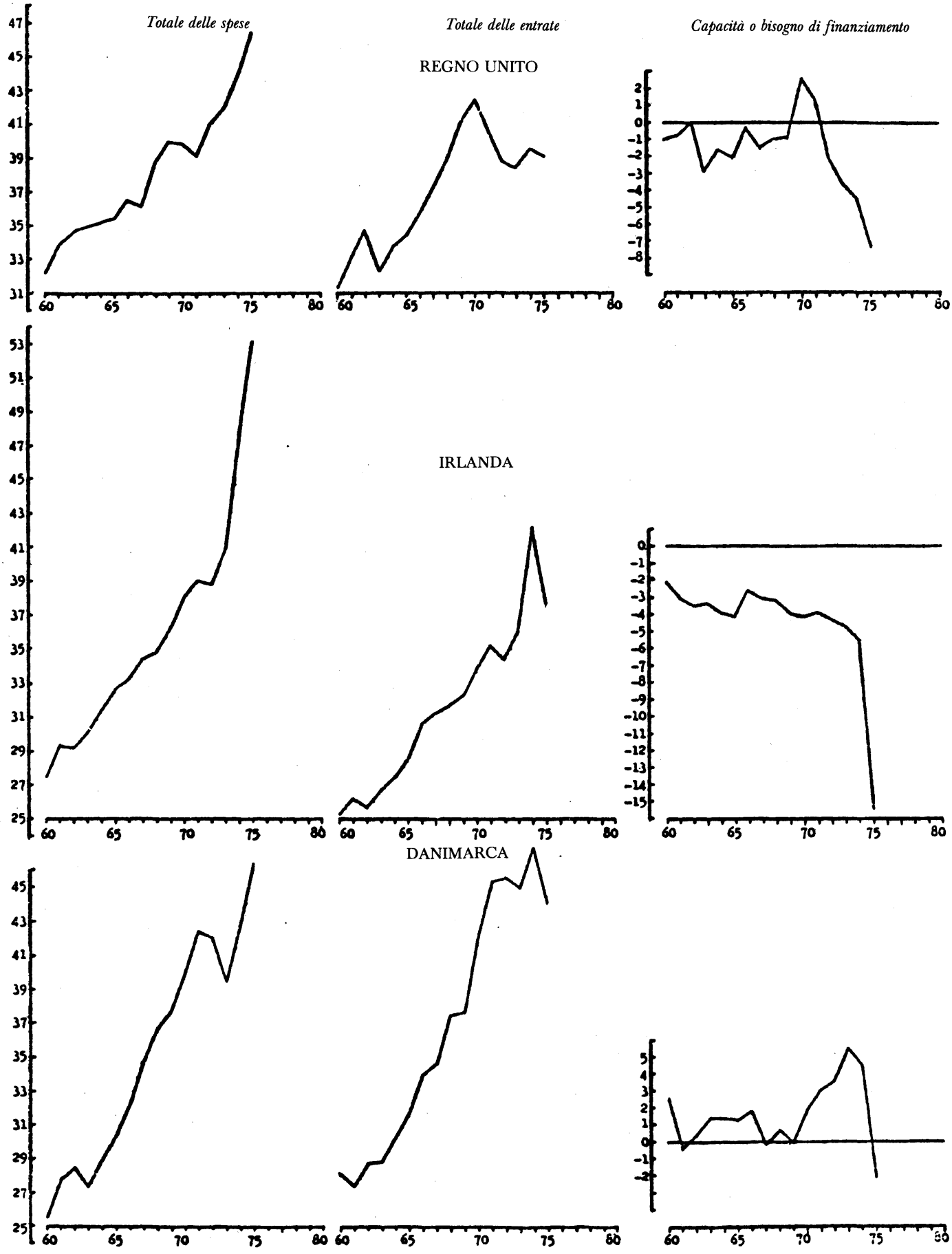

Totale delle spese
Totale delle entrate
Capacità o bisogno di finanziamento
REGNO UNITO
IRLANDA
DANIMARCA
60
65
70
75
80

TABELLA 7

Il peso della Comunità nel mondo

1974 - Stime

	Cifre assolute						% Mondo					
	EUR-9	USA	Giappone	URSS	Cina	Mondo	EUR-9	USA	Giappone	URSS	Cina	Mondo
Popolazione (milioni di abitanti)	258	212	110	252	920	4 000	6,4	5,3	2,8	6,3	23,0	100,0
Superficie (milioni di km²)	1,53	9,4	0,37	22,4	9,6	135,8	1,1	6,9	0,3	16,5	7,1	100,0
Popolazione/km²	168,8	22,6	297,3	11,2	95,8	29,5	5,7	0,8	10,1	0,4	3,2	1,0
PNL (miliardi $)	1 130	1 397	431	710	205	5 560	20,3	25,1	7,8	12,8	3,7	100,0
PNL pro capite (in $)	4 380	6 590	3 927	2 817	223	1 390	3,2	4,7	2,8	2,0	0,16	1,0
Commercio (miliardi $)												
% del PNL												
— EUR-9 incluso	284 (25,1 %)	100 (7,2 %)	59 (13,7 %)	26 (3,7 %)	5,5 (2,7 %)	840 (15,1 %)	33,8	11,9	7,0	3,1	0,7	100,0
—escluso EUR-9	145 (12,8 %)	100 (7,2 %)	59 (13,7 %)	26 (3,7 %)	5,5 (2,7 %)	700 (12,6 %)	20,7	14,3	8,4	3,7	0,8	100,0