

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 13.05.1998
COM(1998) 279 def.

Raccomandazione della Commissione relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità

redatta a norma dell'articolo 103, paragrafo 2
del trattato che istituisce la Comunità europea

Indice

1. Priorità principali: elevata occupazione e successo dell'UEM 1

2. Stabilità dei prezzi 3

3. Un dosaggio di politiche macroeconomiche favorevole alla crescita e alla stabilità 4

4. Politica monetaria e tassi di cambio 5

5. Finanze pubbliche sane ed efficienti 6

   5.1. Indirizzi generali 6

   5.2. Indirizzi specifici per i singoli paesi 9

6. Dinamica salariale 11

7. Politiche strutturali a favore della crescita e dell'occupazione 13

8. Mercati dei prodotti, dei servizi e dei capitali 14

9. Mercati del lavoro e investimenti nella formazione 17

1a

Indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità

1. Priorità principali: elevata occupazione e successo dell'UEM

L'introduzione dell'euro, il 1° gennaio 1999, segna una nuova fase nel processo di integrazione europea e nella condotta della politica economica della Comunità.

La decisione e la credibilità con la quale, soprattutto negli ultimi due anni, gli Stati membri hanno perseguito politiche miranti al raggiungimento di un alto grado di convergenza economica sostenibile a livello comunitario ha prodotto risultati concreti.

Come primo passo, a coronamento di questi straordinari sforzi di convergenza e dei risultati raggiunti, il 2 maggio 1998 il Consiglio dell'Unione Europea, composto dai capi di Stato e di governo, ha deciso che undici Stati membri soddisfacevano le condizioni necessarie per l'adozione dell'euro.

In secondo luogo, questi sforzi hanno portato ad un dosaggio di politiche macroeconomiche favorevole alla crescita e all'occupazione.

Fino ad oggi, tuttavia, i progressi in materia di riduzione della disoccupazione nella Comunità sono stati insufficienti.

Dall'estate del 1997, data di adozione degli ultimi Indirizzi di massima per le politiche economiche, la Comunità vive una fase di ripresa economica sempre più vivace e di ampia portata, in un contesto di inflazione storicamente bassa. Considerata la capacità non utilizzata disponibile e le ottime prospettive di crescita degli investimenti, soprattutto in beni strumentali, la ripresa dovrebbe consolidarsi senza vincoli di capacità e senza generare tensioni inflazionistiche a patto di poter contare, come previsto, su di una dinamica salariale che continui ad essere appropiata. Le condizioni monetarie potrebbero quindi continuare ad essere favorevoli alla crescita ed all'occupazione per un lungo periodo. I fondamentali economici, inoltre, sono positivi ed in costante miglioramento; le prospettive della domanda migliorano e il clima di fiducia si rafforza.

Le turbolenze economico-finanziarie asiatiche avranno apparentemente un impatto limitato sulle prospettive di crescita della Comunità purché, ovviamente, la crisi non si inasprisca né si allarghi ad altri paesi della regione ed a condizione che venga gestita in maniera corretta. In ogni caso, anche qualora l'attività economica della Comunità dovesse risentire in misura ancorché modesta della situazione asiatica soprattutto a livello di volume delle esportazioni, la vivacità della crescita non dovrebbe risentirne grazie a condizioni monetarie migliori del previsto ed al rafforzamento della domanda interna.

L'ulteriore consolidamento della ripresa dovrebbe stimolare in tutta la Comunità un moderato aumento dell'occupazione e, nel 1999, una conseguente leggera flessione del tasso di disoccupazione. Si tratterebbe di un primo, seppur modesto, passo nella direzione dell'obiettivo di elevata occupazione sancito dall'articolo 2 del trattato di Amsterdam.

Attualmente l'UE è caratterizzata da un basso livello di occupazione (circa il 60% della popolazione in età lavorativa). Questa situazione è dovuta non solo ad un'elevata disoccupazione (circa 18 milioni di persone nel 1997) ma anche alle scarse prospettive di occupazione nel lungo termine che hanno scoraggiato molti, che spesso fruiscono di altre forme di reddito (prestazioni sociali), a ricercare un posto di lavoro. L'aumento dell'occupazione deve pertanto non solo essere in grado di assorbire i disoccupati esistenti ma anche di far fronte ad un tasso di partecipazione crescente e ad un aumento demografico della popolazione in età lavorativa.

Nel breve termine, l'attuale livello di non-occupazione rappresenta indubbiamente un punto debole ed è fonte di elevati costi sociali, economici e di bilancio. Non va tuttavia dimenticato che la grande riserva di lavoro che ne deriva offre un potenziale di crescita di enorme importanza che va al di là di quello derivante dagli aumenti della produttività del lavoro dai cui ritmi è, per di più, indipendente. Nel medio e nel lungo termine, l'impiego di questo potenziale potrebbe alleggerire notevolmente l'onere che grava sulle finanze pubbliche degli Stati membri e sui regimi di previdenza sociale, dando un fondamentale contributo alla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, favorendo la difesa e lo sviluppo dei valori sociali europei comuni, nonché la riduzione della pressione fiscale sia sulle imprese che sui cittadini. La natura stessa della maggior parte delle nuove opportunità occupazionali dovrebbe inoltre favorire l'adozione di forme di produzione più rispettose dell'ambiente.

Alla politica economica spetta il compito di creare le condizioni per i) un ulteriore rafforzamento della ripresa e per ii) una sua successiva trasformazione in un processo di crescita economica forte, non inflazionistica e sostenibile nel medio e lungo termine - requisito essenziale per un aumento sostanziale e duraturo del livello di occupazione. A tal fine si renderà necessario un programma ancor più deciso di politiche macroeconomiche e strutturali accompagnato da un'applicazione risoluta degli Orientamenti in materia di occupazione per il 1998 al fine di far fronte ad un certo numero di sfide essenziali e consentire al tempo stesso alle economie europee di adeguarsi meglio ai cambiamenti degli anni a venire.

L'introduzione dell'euro non risolverà di per sé il problema della disoccupazione dell'Unione. Realizzando pienamente i compiti suesposti tuttavia, il passaggio alla terza fase dell'Unione economica e monetaria può apportare un contributo decisivo a tale obiettivo. Questo discorso vale non solo per i paesi che adotteranno l'euro ma anche per gli altri quattro Stati membri dell'Unione, a condizione che, come previsto, perseverino nei loro sforzi di convergenza.

Il quadro di stabilità offerto dall'UEM contribuirà al mantenimento di un dosaggio di politiche favorevoli alla crescita ed all'occupazione.

A livello *macroeconomico*, i governi e le parti sociali dovranno da parte loro sforzarsi in tutti i modi di evitare di entrare in conflitto con l'obiettivo di stabilità perseguito dalla politica monetaria comune. A queste condizioni, non vi è alcuna ragione di perseguire una politica monetaria restrittiva.

Allo stesso tempo, occorre avviare politiche e riforme *strutturali* dei mercati dei prodotti, dei servizi e del lavoro al fine di favorire un processo di crescita privo di tensioni, rafforzare la competitività, aumentare l'intensità del lavoro nella crescita e rendere quest'ultima più rispettosa dell'ambiente.

Solo se tutte le parti si impegneranno a perseguire questa strategia politica con determinazione, coordinandola efficacemente secondo quanto auspicato dalla risoluzione del Consiglio europeo di Lussemburgo, l'UEM darà i frutti sperati consentendo alla Comunità, in linea con l'articolo 2 del trattato, di raggiungere i suoi obiettivi di crescita sostenibile, non inflazionistica, rispettosa dell'ambiente, elevato livello di occupazione e miglioramento della qualità della vita.

2. Stabilità dei prezzi

La stabilità dei prezzi è un requisito essenziale ai fini di una crescita economica sostenibile nel medio termine. Grazie agli impressionanti progressi degli ultimi anni, la Comunità ha raggiunto condizioni sostenibili di stabilità dei prezzi. Tutte le sue politiche dovranno dimostrarsi affidabili, credibili e coerenti con l'obiettivo del mantenimento di una stabilità dei prezzi duratura.

Nella futura zona euro, con un tasso medio di inflazione ormai al di sotto del 2%, le politiche economiche perseguite da tutti gli Stati membri dovranno mirare in primo luogo al mantenimento della stabilità dei prezzi, creando in questo modo condizioni monetarie che favoriscano la crescita. Essi dovranno inoltre evitare differenziali di inflazione troppo elevati che potrebbero creare problemi di competitività.

Anche la Danimarca, la Svezia ed il Regno Unito hanno raggiunto condizioni di stabilità dei prezzi. È loro compito ora consolidare nel medio termine questi risultati positivi a livello di inflazione. È fondamentale che la Danimarca riesca a mantenere stabili i suoi prezzi pur in presenza di numerosi anni di crescita superiore alla media e di un mercato del lavoro che si va facendo più teso. La Svezia ed il Regno Unito, che negli ultimi anni hanno registrato tassi di inflazione storicamente modesti, devono continuare i loro sforzi a livello economico e monetario per arrivare ad una stabilità dei prezzi sostenibile. Il governo del Regno Unito ha da parte sua dichiarato di essere intenzionato a perseguire una politica di controllo dell'inflazione in linea con quella della Banca centrale europea.

Negli ultimi anni, la Grecia si è mossa con decisione verso l'obiettivo della stabilità dei prezzi. Insieme agli sforzi di risanamento di bilancio compiuti negli ultimi anni, questo impegno ha consentito alla dracma di aderire, nel marzo del 1998, al meccanismo di cambio europeo, grazie al quale il paese dovrebbe riuscire a migliorare ulteriormente in risultati conseguiti a livello di inflazione. Ulteriori sforzi sono tuttavia necessari al fine di contenere le pressioni inflazionistiche generate dalla forte svalutazione della dracma e raggiungere quanto prima l'obiettivo della stabilità dei prezzi.

3. Un dosaggio di politiche macroeconomiche favorevole alla crescita e alla stabilità

A livello macroeconomico, gli Stati membri devono continuare a perseguire la strategia centrata sulla crescita e sulla stabilità raccomandata nei precedenti Indirizzi di massima e che ha già iniziato a dare frutti. Gli ingredienti essenziali di tale strategia sono tre:

- una politica monetaria orientata alla stabilità;
- sforzi prolungati volti al raggiungimento ed al mantenimento di una sana situazione di bilancio, coerente con il Patto di stabilità e crescita;
- una dinamica dei salari nominali coerente con l'obiettivo di stabilità dei prezzi; al tempo stesso gli adeguamenti dei salari reali, collegati ad aumenti di produttività, non dovrebbero prescindere dall'esigenza di rafforzare la redditività degli investimenti e migliorare il tenore di vita.

Più l'obiettivo di stabilità dei prezzi perseguito dalla politica monetaria verrà agevolato da adeguate misure di bilancio e da un'appropriata dinamica salariale, più le condizioni monetarie, inclusi i tassi di cambio e quelli di interesse a lungo termine, saranno favorevoli alla crescita e all'occupazione.

Il dosaggio complessivo di politiche macroeconomiche della *zona euro* dipenderà fondamentalmente dall'interazione fra la politica monetaria comune da un lato, e la situazione di bilancio e la dinamica salariale media dei paesi partecipanti dall'altro. Questo dosaggio sarà in grado di favorire la crescita e l'occupazione solo se tutte le parti, singolarmente e nel loro complesso, si comporteranno conformemente agli indirizzi appena esposti. Il trattato, integrato dal Patto di stabilità e crescita e dalla risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam in materia di crescita ed occupazione, attribuisce le relative responsabilità nel modo seguente:

(i) La politica monetaria unica della zona euro sarà di competenza della BCE indipendente e del SEBC. Conformemente all'articolo 105, paragrafo 1 del trattato, l'obiettivo principale della politica monetaria è il mantenimento della stabilità dei prezzi e, fatto salvo tale obiettivo, contribuire agli obiettivi economici della Comunità fra cui, in particolare, una crescita sostenibile e non inflazionistica ed un elevato livello di occupazione, come sancito dall'articolo 2 del trattato.

(ii) I governi nazionali continueranno essere responsabili delle politiche di bilancio, ferme restando le disposizioni del trattato (articoli da 104 a 104 C) e del Patto di stabilità e crescita in cui si evidenzia l'esigenza di avere, in condizioni economiche normali, un bilancio prossimo al pareggio o in attivo e nel quale vengono chiarite le disposizioni chiave del trattato in materia di politica di bilancio. I governi nazionali dovranno coordinare le loro politiche di bilancio alla luce degli Indirizzi di massima per le politiche economiche.

(iii) La politica salariale continuerà ad essere di competenza delle parti sociali a livello nazionale, regionale, settoriale o a livello ancor più decentralizzato, nel pieno rispetto delle rispettive tradizioni. Come sottolineato nella risoluzione di Amsterdam su 'Crescita e Occupazione', spetta alle parti sociali conciliare l'obiettivo di un'elevata occupazione con un'adeguata dinamica salariale, creando un quadro istituzionale idoneo per il processo di formazione salariale. Vista l'influenza determinante che essa esercita sul dosaggio globale delle politiche macroeconomiche, l'evoluzione salariale aggregata riveste interesse di carattere generale.

Nel quadro del mix globale delle politiche macroeconomiche della zona euro, *il dosaggio di politiche di ciascun paese partecipante* dipenderà anche dalle sue condizioni economiche specifiche e dalla sua particolare dinamica di bilancio e salariale. Al fine di assicurare un dosaggio di politiche adeguato in tutta la zona euro ed in ogni Stato membro partecipante, le politiche macroeconomiche faranno parte integrante della vigilanza multilaterale rafforzata e del coordinamento delle politiche economiche, in linea con quanto concordato nel corso del Consiglio europeo di Lussemburgo.

L'esigenza di politiche macroeconomiche convergenti centrate sulla stabilità sarà ugualmente forte *per i paesi che non adotteranno inizialmente la moneta unica*, in particolare qualora decidano di partecipare al nuovo meccanismo di cambio (ERM 2), come si prevede faranno i paesi con deroga. La forte interdipendenza economica e monetaria fra i paesi della zona euro e gli Stati membri che non hanno ancora adottato l'euro e l'esigenza di garantire un'ulteriore convergenza ed un funzionamento senza intoppi del mercato unico renderà necessario il coinvolgimento di tutti gli Stati membri nel coordinamento delle politiche economiche.

4. Politica monetaria e tassi di cambio

Il 1° gennaio 1999 il passaggio all'euro dovrà avvenire quanto più possibile senza scosse per garantire che il lancio dell'UEM avvenga nelle condizioni più favorevoli. A questo fine, nei mesi che ancora ci separano dal 1999, gli Stati membri che adotteranno l'euro dovranno intensificare gli sforzi di coordinamento delle rispettive politiche monetarie. In particolare è logico attendersi un coordinamento delle politiche monetarie nazionali per favorire la convergenza dei tassi di interesse ufficiali verso un tasso comune a tutta la zona euro, valido a partire dall'avvio dell'UEM, ed un'analoga convergenza dei tassi di cambio di mercato verso i tassi di conversione bilaterali preannunciati. In questo modo verrà garantita la continuità fra i tassi di interesse nazionali ed il tasso dell'euro e si eviteranno incertezze in merito ai tassi di conversione dell'euro. Per garantire la convergenza dei tassi di interesse e dei tassi di cambio prima dell'effettivo lancio dell'UEM, è necessario che gli Stati membri partecipanti definiscano le rispettive politiche nazionali tenendo conto in primo luogo delle priorità della zona euro.

Il tasso di interesse comune della zona euro dipenderà dalle condizioni e dalle aspettative economiche prevalenti al momento del lancio dell'UEM; la BCE fisserà in ogni caso tale tasso ad un livello che consenta di mantenere i prezzi stabili in tutta la zona euro. Visto che il tasso di interesse della zona euro sarà in linea con l'obiettivo della stabilità dei prezzi, la convergenza dei tassi di interesse degli Stati membri non creerà alcun problema per la zona euro nel suo complesso. È improbabile tuttavia che il tasso di interesse della zona euro rifletta esattamente l'andamento dei cicli economici di tutti gli Stati membri partecipanti che, almeno inizialmente, saranno distinti. Di conseguenza, il processo di convergenza verso un unico tasso - e, in misura minore, la convergenza dei tassi di cambio verso i tassi di conversione bilaterali preannunciati - potrebbero rendere necessario un adeguamento del mix di politiche, in particolare attraverso il ricorso a misure di bilancio (cfr. sezione 5.2).

Gli Stati membri che non adotteranno la moneta unica fin dall'inizio manterranno le rispettive competenze in materia di politica monetaria ma, conformemente al trattato, dovranno gestire la loro politica del cambio come una questione di interesse comune. A partire dal 1999, il nuovo meccanismo di cambio (ERM 2) offrirà un utile quadro operativo per le relazioni monetarie fra i paesi della zona euro ed i paesi pre-in e sosterrà i loro sforzi di convergenza prima dell'adozione dell'euro. Quantunque la partecipazione al meccanismo di cambio rimanga volontaria, si prevede che i paesi pre-in vi aderiranno.

5. Finanze pubbliche sane ed efficienti

5.1. Indirizzi generali

Dopo aver toccato, nel 1993, il valore record del 6,1% del PIL, il disavanzo pubblico effettivo della Comunità nel suo complesso è sceso in maniera regolare, raggiungendo il 2,4% del PIL nel 1997. Nella CE, in genere, le correzioni di bilancio dei vari paesi sono state effettuate mediante una riduzione della spesa pubblica in termini di percentuale del PIL (dal 52,4% del 1993 al 48,7% del 1997). Questo risultato di rilievo è attribuibile essenzialmente ai seri sforzi di risanamento compiuti in tutti gli Stati membri, in particolare nel 1997, sforzi che sono stati agevolati da una più robusta crescita economica e da una diminuzione dei tassi di interesse.

Sulla base delle misure di bilancio definite fino a metà aprile 1998 si prevede che l'indebitamento pubblico netto *della Comunità nel suo complesso* scenda, nel 1998, al di sotto del 2% del PIL per toccare, se le attuali politiche rimanessero immutate, l'1,6% nel 1999. Tenuto conto delle influenze cicliche, si prevede tuttavia che il disavanzo di bilancio pubblico segni solo una leggera flessione nel periodo all'esame. Nel 1997, *nella futura zona euro*, il disavanzo pubblico si è attestato sul 2,5% del PIL e, con politiche invariate, potrebbe scendere al 2% nel 1999. Adottando in maniera rigorosa gli indirizzi in materia di bilancio mirati specificatamente a ciascun paese che figurano nella sezione 5.2, sarebbe possibile ridurre il disavanzo di bilancio nel complesso della zona euro a meno dell'1,5% del PIL, sempre nel 1999.

Anche se in tutti gli Stati membri le finanze pubbliche hanno ormai virtualmente raggiunto una situazione sostenibile, sono necessari ulteriori progressi in quasi tutti gli Stati membri per riuscire a rispettare l'obiettivo di medio termine previsto dal Patto di stabilità e crescita e cioè un saldo di bilancio vicino al pareggio o positivo. Questo requisito, che vale per tutti gli Stati membri ma, in particolare, per quelli che adotteranno l'euro a partire dal 1° gennaio 1999, è dettato dai motivi seguenti.

(i) Una politica di bilancio sana agevolerà il compito della politica monetaria unica di mantenere la stabilità dei prezzi in quanto alimenterà aspettative di inflazione bassa e stabile. Nell'attuale congiuntura, un'ulteriore riduzione dei disavanzi di bilancio contribuirà a rendere più sostenibile la ripresa economica in quanto favorirà il mantenimento di condizioni monetarie favorevoli, sostenendo cosi' gli investimenti ed alleviando i vincoli di capacità.

(ii) In molti paesi, le finanze pubbliche non hanno ancora recuperato lo spazio di manovra necessario per far fronte ad una congiuntura economica sfavorevole. A partire all'introduzione della moneta unica, tutti gli aggiustamenti necessari per far fronte a fluttuazioni cicliche negative e a perturbazioni proprie di ciascun paese avverranno in larga misura attraverso la politica di bilancio e sarà pertanto fondamentale assicurare un efficace funzionamento degli stabilizzatori automatici. D'altra parte, è assai probabile che una sana politica di bilancio rafforzi anche l'efficacia degli stabilizzatori automatici. Una comprovata disciplina di bilancio rafforzerà la fiducia degli operatori economici che anche un eventuale aumento del disavanzo di bilancio in un periodo di recessione non comprometterà più in maniera permanente le finanze pubbliche di uno Stato, evitando cosi' eventuali reazioni negative da parte dei mercati finanziari.

(iii) Una sana posizione di bilancio contribuirà a mantenere bassi i tassi di interesse a lungo termine attraendo quindi gli investimenti privati. Visto che in una tale situazione lo Stato non assorbirà più i risparmi privati ma fornirà piuttosto un contributo positivo al risparmio in seno all'economia, si assisterà, molto probabilmente - a parità di altre condizioni - ad un aumento del saggio di investimento senza alcuna pressione sulla bilancia dei pagamenti e sui tassi di interesse a lungo termine.

(iv) Infine, bilanci vicini al pareggio o in attivo consentiranno una rapida riduzione del rapporto debito/PIL che rimane relativamente elevato in molti paesi e favoriranno una riduzione dell'onere del servizio del debito. Questo favorirà a sua volta la necessaria ristrutturazione della spesa pubblica, indirizzandola verso utilizzazioni più produttive e la riduzione di imposte e contributi sociali, rendendo contemporaneamente il sistema fiscale più favorevole alla creazione di occupazione. Aiuterà inoltre a prepararsi alle conseguenze, a livello di bilancio, del fenomeno di invecchiamento della popolazione.

In questo quadro è fondamentale che gli Stati membri forniscano delle garanzie circa la continuità del processo di aggiustamento del loro bilancio. A questo fine, gli Stati membri dovrebbero impegnarsi:

(i) a realizzare pienamente gli obiettivi di bilancio previsti per il 1998 evitando di ricadere negli errori del passato; un eventuale rafforzamento della crescita economica al di là delle attuali aspettative dovrebbe essere utilizzato per accelerare la riduzione del disavanzo;

(ii) sfruttare l'opportunità unica offerta dalle attuali favorevoli condizioni economiche, soprattutto a livello di crescita della produzione e di ulteriore riduzione dei costi del servizio del debito, per muoversi verso obiettivi di bilancio più ambiziosi miranti a raggiungere quanto prima posizioni di bilancio vicine al pareggio o in attivo;

(iii) anticipare la presentazione dei loro programmi di stabilità e convergenza al fine di consentire alla Commissione ed al Consiglio di valutare tali programmi, inclusa la posizione di bilancio complessiva ed il dosaggio di politiche della zona euro, all'inizio della terza fase dell'UEM.

(iv) garantire, ove opportuno, un'ulteriore costante flessione del debito pubblico ed un'adeguata struttura delle scadenze al fine di ridurre la vulnerabilità delle finanze pubbliche ad andamenti sfavorevoli dei tassi di interesse.

La scelta dei tempi, della portata e della composizione degli adeguamenti di bilancio è fondamentale per garantire un loro impatto duraturo sulla situazione delle finanze pubbliche ed un aumento del dinamismo economico, della competitività e dell'occupazione. Anche se tali adeguamenti dovranno riflettere le caratteristiche specifiche di ogni paese, negli indirizzi delineati per esercizi precedenti sono già stati individuati un certo numero di principi generali. Gli indirizzi del presente documento ribadiscono ed ampliano tali principi.

(i) I disavanzi di bilancio dovrebbero essere ridotti mediante misure di contenimento della spesa piuttosto che attraverso inasprimenti fiscali.

(ii) In presenza di un disavanzo di bilancio e/o di un rapporto debito pubblico/PIL ancora relativamente elevati, occorre dare la precedenza ad una rapida riduzione del disavanzo. Una riduzione costante della spesa pubblica in termini di percentuale del PIL accelererà la riduzione del disavanzo rendendola più facilmente sostenibile.

(iii) Occorre procedere al risanamento di bilancio in maniera socialmente equilibrata e senza pregiudicare la qualità dei servizi pubblici, migliorando l'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica. A questo fine, le misure intraprese dovrebbero concentrarsi su un migliore controllo o su una riforma dei consumi pubblici, delle prestazioni pensionistiche, della sanità, delle misure passive a favore del mercato del lavoro e dei sussidi. Negli ultimi anni si è assistito ad una riduzione degli investimenti pubblici in percentuale del PIL, sebbene questo andamento rispecchi più che altro il passaggio al finanziamento ed alla gestione privata degli investimenti in infrastrutture pubbliche. Nella misura del possibile e senza mettere in pericolo l'ulteriore necessaria riduzione del disavanzo pubblico, sarebbe auspicabile favorire gli investimenti in infrastrutture ed in altre attività produttive quali il capitale umano ed interventi attivi sul mercato del lavoro. Una tale ristrutturazione dovrebbe portare ad un aumento del tasso di occupazione e/o ad una riduzione del numero di persone in età lavorativa che fruiscono di trasferimenti sociali con conseguente miglioramento delle posizioni di bilancio nel medio termine.

(iv) Ai fini del miglioramento dell'efficienza e del dinamismo economico è auspicabile un alleggerimento della pressione fiscale complessiva nella maggior parte degli Stati membri, ma questo dovrebbe essere subordinato ad un ulteriore costante miglioramento della situazione di bilancio. Conformemente agli Orientamenti in materia di occupazione del 1998, gli Stati membri sono chiamati a ridurre il peso dei contributi sociali ed i cunei fiscali nel loro complesso, invertendo la tendenza verso un aumento dell'onere che grava sul lavoro dipendente soprattutto a livello dei salari più bassi. È essenziale scegliere i tempi e le modalità degli sforzi miranti ad una riduzione dell'onere fiscale che grava sul lavoro, tenendo sempre a mente la necessità di massimizzare i relativi effetti sull'occupazione, favorire finanze pubbliche sane e garantire la sostenibilità dei regimi di protezione sociale attraverso un miglior controllo della spesa pubblica e/o individuando fonti di finanziamento alternative.

5.2. Indirizzi specifici per i singoli paesi

(i) Stati membri della zona euro

Il *Belgio*, grazie anche alle condizioni favorevoli di crescita economica, è riuscito ad anticipare di un anno la realizzazione degli obiettivi di bilancio stabiliti nel suo programma di convergenza. Tuttavia sono ancora necessari degli sforzi per assicurare che venga realizzato l'impegno del governo di mantenere l'avanzo primario al 6% del PIL sul medio termine, in modo da garantire una rapida riduzione del rapporto debito/PIL, che è ancora ad un livello alquanto elevato. I trasferimenti alle famiglie ed in particolare la spesa sanitaria richiedono ancora un rigido controllo.

In *Germania* è necessario che il disavanzo di bilancio venga ridotto negli anni a venire. Le sovvenzioni, i trasferimenti alle famiglie e i consumi delle amministrazioni pubbliche vanno ulteriormente contenuti. Si rendono inoltre necessari ulteriori sforzi di riduzione della spesa se si intende realizzare l'obiettivo del governo di riportare entro il 2000 il rapporto spesa/PIL al 46%, cioé il livello precedente l'unificazione. La Germania dovrebbe accelerare il proprio processo di risanamento del bilancio se intende avviare con decisione il rapporto debito/PIL su un sentiero discendente per riportarlo rapidamente, nel prossimo futuro, al di sotto del valore di riferimento del 60%.

In *Spagna,* il mantenimento dell'attuale politica di bilancio consentirebbe una riduzione del disavanzo nei prossimi anni grazie alle condizioni favorevoli di crescita economica. La Spagna dovrebbe tuttavia compiere uno sforzo supplementare per migliorare ulteriormente la posizione di bilancio e raggiungere l'obiettivo di medio termine di una posizione vicina al pareggio o in attivo. In Spagna si rende inoltre necessaria un'ulteriore stretta della politica di bilancio per evitare il rischio di un surriscaldamento. La spesa deve essere tenuta ulteriormente sotto controllo se il governo vuole realizzare l'obiettivo di ridurre il rapporto spesa/PIL appena al di sotto del 42% entro il 2000.

Per quanto concerne la *Francia*, va fatta chiarezza sulla strategia di bilancio a medio termine. Gli sforzi di risanamento di bilancio dovrebbero essere intensificati nel 1999 per ricondurre il disavanzo decisamente al di sotto del valore di riferimento, pari al 3% del PIL, e proseguire oltre tale data nel rispetto degli impegni di medio termine derivanti dal Patto di stabilità e crescita. Tali interventi di risanamento delle finanze pubbliche sono necessari anche per stabilizzare il rapporto debito/PIL ed avviarlo su un sentiero discendente nell'immediato futuro. Nel tentativo di ridurre il disavanzo, è fondamentale mantenere un severo controllo sui trasferimenti alle famiglie e sul consumo pubblico.

In *Irlanda* il bilancio dovrebbe registrare nei prossimi anni un attivo sempre maggiore ed il rapporto debito/PIL dovrebbe scendere al di sotto del 60% nel 1998 e continuare a diminuire negli anni successivi. Tenuto conto dell'attuale sostenuta crescita economica e della possibilità di un surriscaldamento, le eventuali entrate in eccesso rispetto a quelle previste nel bilancio 1998 dovrebbero essere destinate ad aumentare l'attivo. Al fine di ridurre il rischio di un surriscaldamento, si rende inoltre necessaria una politica di bilancio rigorosa, in particolare per quanto riguarda il 1999, politica che non dovrebbe venire compromessa dall'introduzione di ulteriori sgravi fiscali.

Dopo essere riuscita nel 1997 a ridurre il disavanzo pubblico al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL, l'*Italia* deve ora intensificare ulteriormente il suo impegno a favore del risanamento del bilancio. Sono necessari interventi che garantiscano una rapida diminuzione del rapporto disavanzo/PIL attraverso un avanzo primario di livello sufficientemente elevato nel medio periodo. Una simile evoluzione del disavanzo complessivo, sostenuta dagli introiti delle privatizzazioni, dovrebbe assicurare il proseguimento della riduzione del rapporto debito/PIL.

Il *Lussemburgo* dovrebbe mantenere anche nei prossimi anni un bilancio in attivo, con un rapporto debito/PIL che resterebbe ad un livello estremamente basso.

I *Paesi Bassi* non dovranno consentire un deterioramento della loro attuale situazione di bilancio. Alla luce delle condizioni favorevoli di crescita economica previste per gli anni a venire, dovrebbe essere possibile ridurre ulteriormente il disavanzo. La politica di bilancio non dovrebbe pertanto essere allentata e si dovrebbe evitare che il disavanzo pubblico salga nuovamente. La politica di risanamento del bilancio andrebbe mantenuta per garantire il proseguimento costante della riduzione del rapporto debito/PIL.

L'*Austria* dovrebbe proseguire nei prossimi anni i propri sforzi di risanamento del bilancio per raggiungere nell'arco del ciclo economico, l'obiettivo di una posizione di bilancio prossima al pareggio o in attivo. L'Austria deve esercitare un severo controllo sul suo bilancio al fine di assicurare che, le riforme strutturali attualmente in atto in relazione al sistema pensionistico e all'adeguamento della tassazione delle famiglie in conformità ad una recente sentenza della Corte costituzionale, non si traducano in un aumento delle pressioni sul bilancio. Un'ulteriore azione di risanamento del bilancio è necessaria anche per collocare saldamente su un sentiero discendente il rapporto debito/PIL.

Il *Portogallo* dovrebbe sfruttare l'occasione offerta dalle favorevoli condizioni di crescita economica dei prossimi anni per ridurre rapidamente il proprio disavanzo, portando il bilancio ad una posizione vicina al pareggio o in attivo come richiesto dal Patto di stabilità e crescita. In tal modo si ridurrebbe inoltre il rischio di un surriscaldamento dell'economia. Il risanamento del bilancio dovrebbe incentrarsi sempre più sul fronte della spesa, piuttosto che fare affidamento in prevalenza sull'incremento delle entrate e sulla riduzione dei pagamenti per interessi. Il rapporto debito/PIL dovrebbe scendere al 60% nel 1998 e continuare a diminuire negli anni successivi.

In *Finlandia* il bilancio dovrebbe passare in attivo nel 1998, ed ulteriori aumenti dell'attivo costituiscono gli obiettivi degli anni successivi. Nel 1999, la Finlandia prevede una riduzione dell'imposta sul reddito. Questa misura dovrebbe essere attuata in modo tale da consentire il proseguimento del risanamento di bilancio.

(ii) Stati membri che non adottano l'euro a partire dal gennaio 1999

Per quanto riguarda la *Danimarca* ci si attende una politica di bilancio ancora più rigorosa ed un incremento dell'attivo di bilancio negli anni a venire. Le entrate fiscali resteranno sostenute mentre gli investimenti pubblici verranno ulteriormente ridotti. Tenuto conto dell'aumento dell'attivo di bilancio e della vendita di attività finanziarie da parte del governo, il rapporto debito/PIL dovrebbe scendere al di sotto del 60% nel 1998 e continuare a ridursi negli anni successivi.

La *Grecia* ha realizzato negli ultimi anni notevoli progressi per quanto riguarda la riduzione dei consistenti squilibri delle proprie finanze pubbliche, ma nel 1997 il disavanzo era ancora pari al 4% del PIL e l'elevato rapporto debito/PIL non ha registrato una riduzione che nel corso dell'ultimo anno. La Grecia dovrebbe proseguire l'impegno verso un risanamento del bilancio, in particolare attraverso l'attuazione rigorosa delle misure annunciate dal governo quando la dracma è entrata a far parte del meccanismo di cambio, al fine di garantire una partecipazione agevole e regolare a tale meccanismo. Le misure in questione comprendono un'ulteriore riduzione della spesa primaria, la riforma del sistema di sicurezza sociale a medio termine, programmi di privatizzazione su ampia scala e la ristrutturazione di grandi imprese pubbliche.

La *Svezia* intende proseguire gli sforzi per il risanamento del bilancio, sebbene rallentando gradatamente il ritmo, ed aumentare l'attivo di bilancio nei prossimi anni. L'obiettivo della Svezia è quello di un avanzo di bilancio di circa il 2% del PIL nell'arco del ciclo economico. Il risanamento finanziario dovrebbe incentrarsi sul contenimento della spesa, in particolare dei trasferimenti alle famiglie, mentre è necessario allentare la pressione fiscale sul sistema economico.

Per quanto riguarda il *Regno Unito*, l'obiettivo è quello di ridurre ulteriormente il disavanzo per arrivare ad una posizione di bilancio prossima al pareggio o in attivo entro la fine del decennio. A tale scopo, il Regno Unito dovrebbe attuare in modo più rigoroso le misure di bilancio annunciate. La spesa pubblica dovrebbe continuare ad essere sottoposta ad un controllo severo. La politica di bilancio del Regno Unito dovrebbe inoltre tener conto della necessità di realizzare le condizioni di stabilità previste per l'economia britannica in generale.

6. Dinamica salariale

L'andamento dei salari nel loro complesso e quello dei differenziali salariali presentano implicazioni significative per l'inflazione, la crescita, l'occupazione ed il contenuto occupazionale della crescita. Nell'ambito dell'UEM, con il regime monetario unico, il legame tra salari ed occupazione diventerà ancora più evidente ed intenso. D'altro canto, il contesto macroeconomico credibile ed orientato alla stabilità si farà promotore di un andamento adeguato dei salari.

Affinché l'andamento salariale contribuisca alla realizzazione di una combinazione di politiche favorevoli all'occupazione, le parti sociali dovrebbero continuare a mantenere un atteggiamento responsabile e a concludere accordi salariali nazionali e regionali in linea con le seguenti regole generali.

(i) All'interno della zona euro, gli aumenti dei salari nominali nel loro complesso devono essere coerenti con l'obiettivo della stabilità dei prezzi. Ciò significa che le contrattazioni salariali devono tener conto dell'obiettivo perseguito dalla Banca centrale europea in materia di inflazione. L'obiettivo della stabilità dei prezzi, pubblicamente noto e credibile, faciliterà il proseguimento del rispetto di questa norma. Aumenti salariali nell'intera zona euro che risultino incompatibili con la stabilità dei prezzi determineranno inevitabilmente una stretta monetaria nell'insieme della zona stessa, con ripercussioni negative sulla crescita e sull'occupazione. Aumenti eccessivi dei salari nominali in un determinato paese o in una data regione non avranno necessariamente ripercussioni significative sull'inflazione nell'intera Unione europea ma, attraverso il loro effetto sul costo del lavoro per unità di prodotto, comprometteranno la competitività e le condizioni occupazionali di tale paese o regione.

(ii) Gli aumenti dei salari reali rispetto alla crescita della produttività del lavoro dovrebbero tenere conto dell'esigenza di incrementare, e successivamente mantenere, la redditività degli investimenti in grado di aumentare la capacità produttiva e di creare occupazione, difendendo al tempo stesso il potere d'acquisto dei lavoratori dipendenti. Ciò significa che nei paesi in cui la crescita complessiva della produttività del lavoro sta subendo un rallentamento dovuto a politiche finalizzate ad aumentare il contenuto occupazionale della crescita (ad esempio attraverso una riduzione dell'orario di lavoro e tagli ai costi non salariali del lavoro al livello più basso della scala retributiva), il margine per incrementi macroeconomici dei salari reali risulterà ridotto. Affinché un'accresciuta redditività determini maggiori investimenti all'interno e non al di fuori della Comunità, è fondamentale dar vita ad un contesto favorevole agli investimenti in termini di promozione della domanda, condizioni del mercato del lavoro, imposizione fiscale e quadro normativo.

(iii) Gli accordi salariali dovrebbero riflettere maggiormente i differenziali di produttività sulla base delle qualifiche e delle capacità professionali, delle regioni e, in qualche misura, dei vari settori produttivi. A questo proposito le parti sociali dovrebbero prendere in considerazione l'introduzione di salari d'ingresso per i giovani, per i lavoratori meno qualificati o per i disoccupati di lunga durata; gli effetti di questi interventi potrebbero essere rafforzati da misure volte a promuovere l'occupabilità e l'adattabilità della forza lavoro.

(iv) È necessario evitare i cosiddetti "effetti di imitazione salariale", nel senso che le differenze tra il costo del lavoro nei vari Stati membri dovrebbero continuare a riflettere le differenze di produttività del lavoro. L'esistenza di una moneta unica renderà più trasparenti le differenze tra i livelli retributivi degli Stati membri. Ciò potrà determinare un certo aumento nella mobilità dei lavoratori, ma anche generare rivendicazioni salariali nei paesi con i livelli salariali più bassi per colmare il divario con i paesi in cui le retribuzioni sono più elevate. Incrementi salariali più rapidi di quanto giustificato dal miglioramento della produttività in un paese porterebbero ad un deterioramento della sua competitività e della redditività degli investimenti, e di conseguenza ne ridurrebbero l'attrattiva come sito per l'installazione di impianti produttivi. Le esportazioni del paese in questione ne risentirebbero, gli investimenti sarebbero scoraggiati e vi sarebbe un aumento della disoccupazione.

I requisiti delineati in materia di andamento salariale adeguato si applicano in modo particolare ai paesi che adottano la moneta unica, ma anche agli altri Stati membri, in quanto anch'essi dovrebbero confermare il loro impegno nei confronti di politiche orientate alla crescita e alla stabilità. Il rispetto di questi requisiti non implica comunque che la dinamica salariale all'interno dell'intera zona euro debba essere uniforme. Vi saranno probabilmente differenze in termini di crescita della produttività e quindi di margine disponibile per l'incremento dei salari reali. Inoltre si deve tenere conto anche delle differenze riguardanti le situazioni del mercato del lavoro e le condizioni economiche. All'interno dell'UEM gli adeguamenti salariali dovranno svolgere un ruolo molto più importante in relazione all'adattamento alle mutate situazioni economiche, in particolare nel caso di turbolenze che interessino un particolare paese, il che richiederà pertanto un maggior grado di flessibilità nel processo di formazione delle retribuzioni.

Poiché le parti sociali sono le principali responsabili del mantenimento di una dinamica salariale compatibile con la realizzazione ed il mantenimento di un elevato livello di occupazione, e svolgono in tal senso un ruolo importante nella messa a punto di un adeguato dosaggio di politiche macroeconomiche, è fondamentale rafforzare il dialogo sociale a tutti i livelli coinvolti. A livello nazionale, i governi dovranno probabilmente adoperarsi maggiormente per promuovere il dialogo e favorire la comprensione della strategia politica sviluppata negli Indirizzi di massima per le

politiche economiche. A livello comunitario, la Commissione continuerà a sviluppare il dialogo sociale, in particolare sulle questioni di politica macroeconomica. Inoltre, nel quadro di un intensificato coordinamento delle politiche economiche, si pone la necessità di assicurare una maggiore credibilità ed instaurare un clima di fiducia tra i principali responsabili politici, fattori che potrebbero venire consolidati attraverso un dialogo costante tra le parti sociali da un lato e le autorità responsabili delle politiche di bilancio e monetaria dall'altro.

7. Politiche strutturali a favore della crescita e dell'occupazione

Le politiche strutturali sono chiamate a svolgere un ruolo primario nel favorire la crescita economica, promuovere la competitività ed accrescere i livelli di occupazione. Esse debbono contribuire a garantire un processo di crescita macroeconomica esente da tensioni, a rafforzare la competitività dell'Unione, ad aumentare il contenuto occupazionale della crescita e a rendere tale crescita più compatibile con la tutela dell'ambiente. Per essere pienamente efficaci, le politiche strutturali devono tuttavia essere coerenti con l'applicazione di politiche macroeconomiche sane. Sotto questo profilo è essenziale che i costi di bilancio delle riforme strutturali siano tenuti sotto controllo e non compromettano il risanamento della finanza pubblica. Inoltre i benefici economici delle politiche strutturali si manifestano solo gradualmente ed è chiaro che l'efficacia di queste politiche è maggiore nel contesto di una crescita economica più vigorosa.

Giacché i progressi realizzati in materia di riforme strutturali per quanto riguarda i mercati dei prodotti, dei servizi ed in particolare del lavoro sono insufficienti nella maggior parte degli Stati membri, è necessario profondere un impegno sempre maggiore per eliminare le deficienze strutturali, che sono spesso profondamente radicate. Questa necessità è resa ancora più urgente dall'introduzione della moneta unica. L'aggiustamento degli Stati membri alle perturbazioni che colpiscano in modo specifico la loro economia dovrà basarsi, nella misura del possibile, sulla flessibilità e l'adattabilità dei loro mercati dei prodotti, dei servizi e dei fattori di produzione. Per via della maggiore trasparenza dei prezzi e dell'eliminazione della possibilità di oscillazioni dei cambi all'interno della zona euro, l'UEM intensificherà le pressioni concorrenziali sulle imprese.

Se le economie degli Stati membri non realizzeranno progressi consistenti in materia di flessibilità, andranno incontro a gravi conseguenze: la crescita economica non sarà sufficiente, i livelli di occupazione non cresceranno in modo significativo e i progressi verso una maggiore coesione economica e sociale tra gli Stati membri saranno compromessi. Peraltro l'UEM fungerà probabilmente da catalizzatore delle riforme strutturali. La moneta unica libererà forze concorrenziali che rafforzeranno gli incentivi a riforme strutturali e accresceranno le possibilità di riduzione della disoccupazione. Così come la necessità di soddisfare rapidamente i criteri previsti dal trattato di Maastricht ha fatto emergere un vasto consenso sulle necessarie misure di aggiustamento macroeconomico, l'impegno a creare un' efficace UEM ed a ridurre in modo duraturo la disoccupazione dovrebbe contribuire a garantire l'adesione ad un programma di misure strutturali mutuamente benefiche in settori quali la fiscalità, i sistemi di protezione sociale, i mercati dei prodotti e del lavoro. Tali misure sarebbero intese a rafforzare sia l'efficienza dei mercati che la coesione sociale.

8. Mercati dei prodotti, dei servizi e dei capitali

Per preservare e promuovere la competitività, l'occupazione e il tenore di vita dell'Unione in un mondo caratterizzato dalla libertà degli scambi e da una evoluzione tecnologica permanente, è essenziale che gli Stati membri e la Comunità intensifichino i loro sforzi volti a migliorare l'efficacia dei mercati dei prodotti, dei servizi e dei capitali. Tali sforzi dovrebbero articolarsi su quattro grandi assi.

(i) Riforme destinate a perfezionare il mercato unico

Il miglioramento del funzionamento del mercato unico riveste un'importanza capitale per il successo dell'UEM. Per quanto siano stati realizzati progressi considerevoli, permangono taluni problemi gravi. Il quadro legislativo del mercato unico resta incompleto, soprattutto in quanto le direttive dell'UE non sono ancora state pienamente attuate a livello nazionale. Gli sforzi volti a ridurre la percentuale delle direttive relative al mercato unico non recepite dovrebbero continuare soprattutto in Portogallo, Francia, Austria, Italia e Belgio, dove tale percentuale si situa tra il 6 e il 7,5%. Coscienti di questo problema, la Commissione e gli Stati membri hanno adottato nel giugno del 1997 un "Piano d'azione per il mercato unico", con il quale gli Stati membri si sono impegnati a colmare le principali lacune legislative entro il 1° gennaio 1999. Tra i settori che richiedono ulteriori provvedimenti meritano particolare attenzione quello degli appalti pubblici e quello del mutuo riconoscimento.

Gli sforzi dovrebbero essere volti principalmente a garantire una rapida attuazione del piano d'azione e a controllare i progressi realizzati sulla via di un mercato unico efficace. A tal fine è in via d'elaborazione una "tabella del punteggio del mercato unico", destinata ad essere pubblicata semestralmente. Inoltre il Consiglio europeo di Lussemburgo ha sottolineato nelle sue conclusioni sia l'importanza di essere molto attenti agli sviluppi e alle politiche economiche nazionali che rischiano di impedire il buon funzionamento del mercato unico, sia la necessità di un coordinamento politico volto, tra l'altro, ad incoraggiare le riforme fiscali nell'intento di favorire l'efficacia del sistema e a scoraggiare le forme pregiudizievoli di concorrenza fiscale. In questo settore il trattamento degli incentivi fiscali dovrebbe essere coerente con le regole comunitarie relative agli aiuti di Stato e sarà opportuno vigilare sul rispetto da parte degli Stati membri dei principi di una concorrenza fiscale equa. Tra i compiti principali del gruppo insediato il 1° dicembre 1997 vi è proprio questa funzione di monitoraggio.

Il mercato unico e la mondializzazione esercitano pressioni considerevoli nel senso del rafforzamento della competitività, ma quest'ultima dipende anche dalle politiche nazionali o comunitarie perseguite nel settore della ricerca e sviluppo ed in particolare della società dell'informazione. A tal fine è essenziale attuare rapidamente le azioni programmate nel piano d'azione per la promozione dell'innovazione e la diffusione delle nuove tecnologie. Per ragioni di logistica imprenditoriale è inoltre indispensabile un rafforzamento dell'impegno profuso nel settore delle RTE e dei progetti infrastrutturali nazionali: a tal fine si deve mantenere una quota sufficiente di investimenti pubblici nell'ambito della spesa pubblica totale ed eventualmente creare imprese comuni con il settore privato. Ci si dovrebbe inoltre adoperare per incoraggiare una cultura d'impresa e stimolare l'imprenditorialità, fattore fondamentale per la promozione della crescita, dell'occupazione e della competitività nella Comunità.

(ii) Riforme destinate a rafforzare la concorrenza

Nel settore della politica di concorrenza la Commissione ha riconosciuto la necessità di razionalizzare e di decentralizzare l'applicazione delle norme antitrust in modo tale da accrescerne l'efficacia e ridurre i costi a carico delle imprese. Gli Stati membri dovrebbero inoltre apportare un contributo importante ai fini di un'attuazione più efficace delle regole di concorrenza, modificando la loro legislazione al fine di consentire alle autorità nazionali garanti della concorrenza di intervenire efficacemente e di eliminare qualunque onere inutile per le imprese.

Per quanto concerne gli aiuti di Stato occorre che la Commissione li controlli severamente e che gli Stati membri si impongano un'autodisciplina rigorosa. Questa disciplina è particolarmente necessaria negli Stati membri nei quali gli aiuti di Stato in termini di percentuale del PIL sono superiori alla media comunitaria (Germania, Lussemburgo, Italia, Belgio e Grecia) ed in quelli in cui gli aiuti ad hoc per il salvataggio e la ristrutturazione sono relativamente consistenti ed esercitano effetti distorsivi più sensibili (Portogallo, Francia, Italia e Spagna). Questi aiuti di Stato rischiano di procurare vantaggi artificiali, in termini di costi, ai settori a scarso contenuto tecnologico e a scarsa domanda. Nella Comunità queste pratiche hanno contribuito a mantenere una specializzazione in settori a scarsa domanda, riducendone la competitività senza riuscire a creare o a preservare posti di lavoro. Una parte dei mezzi destinati al finanziamento di questi aiuti potrebbe pertanto essere dirottata verso altre politiche strutturali miranti a promuovere l'innovazione, a migliorare le risorse umane e a rafforzare la competitività e la produttività. La capacità delle economie europee di raccogliere la sfida di un mondo in costante e rapida mutazione tecnica ne uscirebbe rafforzata.

(iii) Riforme della normativa

L'esistenza di un quadro normativo adeguato è indispensabile per rafforzare la crescita della produttività e la competitività delle imprese europee. Per via, tra l'altro, di una regolamentazione eccessiva, la produttività di taluni settori ad alto contenuto tecnologico come il settore aerospaziale, i prodotti farmaceutici o gli strumenti di precisione, rispetto al settore manifatturiero nel suo insieme, è aumentata meno rapidamente nella Comunità di quanto sia accaduto negli Stati Uniti. Per questo motivo i governi e la Commissione sono tenuti a riesaminare in permanenza le normative esistenti per valutarne l'adeguatezza e ridurre il costo della loro attuazione e del monitoraggio, nonché per migliorarne la trasparenza e l'applicazione. Quanto precede vale anche per la legislazione e la normativa sull'ambiente, le quali dovrebbero fondarsi su incentivi al fine di consentire agli operatori economici di realizzare obiettivi ben definiti in materia di tutela dell'ambiente in modo efficace sotto il profilo dei costi. Giacché esistono forti disparità tra le regolamentazioni dei paesi, l'identificazione delle discipline migliori tramite il ricorso alla valutazione comparativa ("benchmarking") potrebbe consentire un miglioramento sensibile della normativa riguardante le imprese. Questa azione potrebbe essere coordinata dalla Commissione sulla base dei contributi degli Stati membri.

Spesso le regolamentazioni amministrative e le lungaggini procedurali costituiscono un fardello particolarmente pesante per le piccole e medie imprese, soprattutto nella fase di avviamento. I risultati dei lavori della Task Force BEST pongono in evidenza le aree che necessitano di azioni prioritarie. Uno dei primi settori nei quali questo esercizio di valutazione comparativa potrebbe essere lanciato è la regolamentazione amministrativa applicabile all'avviamento di un'attività imprenditoriale. Analogamente occorrerebbe dare priorità all'identificazione e all'eliminazione delle barriere regolamentari residue che ostacolano lo sviluppo del capitale di rischio e di nuovi prodotti finanziari, in particolare quelli che potrebbero facilitare il finanziamento delle PMI.

Un'attenzione particolare deve inoltre essere riservata alla creazione di posti di lavoro a livello locale nell'economia sociale e a nuove attività connesse a necessità non ancora soddisfatte dal mercato che hanno un effetto di ricaduta importante in termini sia di attività economica che di coesione sociale. Per sfruttare appieno le possibilità offerte in questi settori, deve essere messo a punto un quadro giuridico e fiscale più favorevole.

(iv) Mercati finanziari

L'UEM darà luogo a cambiamenti importanti sui mercati finanziari europei. A partire dal 1° gennaio 1999, la BCE definirà e porrà in atto la sua politica monetaria in euro. I mercati interbancari, i mercati monetari, nonché i mercati dei cambi e dei capitali degli Stati membri dell'UEM passeranno alla nuova moneta. Tutte le nuove emissioni di titoli di Stato e tutti i titoli di debito già emessi dalle amministrazioni degli Stati membri partecipanti all'euro saranno denominati in euro; è inoltre prevista un'intensificazione dell'emissione di obbligazioni e di azioni del settore privato in euro. L'uso dell'euro da parte del settore privato sarà inoltre incoraggiato dalla possibilità di effettuare pagamenti transfrontalieri offerta dal sistema TARGET e dall'armonizzazione degli usi di mercato. La realizzazione dell'UEM darà luogo alla nascita di vasti mercati finanziari in euro, altamente liquidi, che dovrebbero stimolare considerevolmente la crescita economica nella zona euro. A tal fine occorre che le autorità nazionali adottino i provvedimenti necessari per sopprimere gli ostacoli giuridici e finanziari che si frappongono all'integrazione dei mercati. Giacché l'UEM diminuirà la compartimentazione dei mercati finanziari degli Stati membri, le eventuali disfunzioni saranno più chiaramente visibili in un quadro di maggiore concorrenza tra gli istituti finanziari della zona euro. Inoltre i nuovi mercati finanziari delle attività in euro eserciteranno probabilmente un potere di attrattiva sugli istituti finanziari extraeuropei. È pertanto essenziale che gli operatori siano pienamente preparati all'UEM affinché il potenziale dei nuovi mercati finanziari in euro possa essere completamente sfruttato.

Per essere realmente efficaci, queste riforme devono essere coordinate su scala comunitaria ed essere oggetto di un monitoraggio severo nel quadro di una vigilanza multilaterale regolare, destinata a completare la vigilanza multilaterale macroeconomica già esistente. A tal fine, e per assicurare progressi costanti in materia di riforme economiche, gli Stati membri e la Commissione sono invitati a presentare relazioni annuali che sintetizzino le politiche attuate per accrescere l'efficacia dei mercati dei prodotti, dei servizi e dei capitali. A partire dall'anno prossimo si terrà conto di queste relazioni all'atto della redazione degli Indirizzi di massima per le politiche economiche. La Commissione elaborerà inoltre una tabella completa contenente indicatori dell'integrazione effettiva dei mercati che riguarderanno in particolare le differenze tra i prezzi e l'applicazione dei provvedimenti relativi al mercato unico.

9. Mercati del lavoro e investimenti nella formazione

Una riduzione durevole dei livelli - attualmente elevati - della disoccupazione e della non occupazione nella Comunità è possibile, ma richiede l'attuazione vigorosa e risoluta di un'ampia gamma di politiche che si rafforzano reciprocamente e i cui risultati appaiono sovente solo a medio o lungo termine. Le politiche macroeconomiche, congiuntamente alle politiche strutturali, dovrebbero consentire l'avvio di un periodo prolungato di forte crescita non inflattiva sostenuta da investimenti volti ad aumentare la capacità. Le politiche necessarie a tal fine costituiscono la base degli Indirizzi di massima per le politiche economiche attuali e precedenti. Ma la soluzione del problema della disoccupazione e della non occupazione nella Comunità richiederà una notevole modernizzazione dei mercati del lavoro dell'UE onde aumentare il contenuto occupazionale della crescita ed assicurare "l'occupabilità" della manodopera. Questo secondo pilastro della strategia comunitaria volto ad aumentare il livello dell'occupazione è stato messo a punto negli Orientamenti in materia di occupazione adottati a Lussemburgo.

Gli Orientamenti in materia di occupazione - che perseguono i quattro seguenti obiettivi: migliorare l'occupabilità, sviluppare lo spirito imprenditoriale, incoraggiare la capacità di adattamento delle imprese e dei loro lavoratori e rafforzare le politiche in materia di pari opportunità - saranno attuati tramite piani di azione nazionali (PAN) per l'occupazione. Adattati alle situazioni nazionali specifiche, questi piani debbono integrare i provvedimenti a favore dell'occupazione nell'ambito di una strategia di sana politica macroeconomica, comprendente il risanamento finanziario in conformità alle prescrizioni del Patto di stabilità e crescita. Inoltre debbono costituire uno strumento di azione volto a ridurre le asimmetrie del mercato del lavoro e ad accrescere la capacità delle aziende di reagire ai cambiamenti economici. In questo modo i piani di azione nazionali (PAN) rappresenteranno importanti strumenti politici volti a rafforzare la crescita nella Comunità ed il relativo contenuto occupazionale e in quanto tali costituiranno indubbiamente un ingrediente importante dei futuri Indirizzi di massima per le politiche economiche.

L'opera degli Stati membri dovrebbe incentrarsi su una strategia preventiva, che privilegi le politiche attive miranti ad accrescere l'offerta di manodopera adeguata formata e qualificata. Questi provvedimenti attivi devono essere associati ad un impegno volto ad accrescere gli incentivi alla ricerca e alla creazione di posti di lavoro tramite una modifica dei sistemi tributari e di previdenza sociale.

(i) Politiche attive in materia di mercato del lavoro

Nell'arco di un periodo di cinque anni gli Stati membri debbono far fronte al problema della disoccupazione giovanile e della prevenzione della disoccupazione di lunga durata offrendo a ciascun disoccupato giovane e adulto una nuova possibilità prima che la durata della loro disoccupazione abbia raggiunto rispettivamente i 6 e i 12 mesi. A tal fine sarà necessario accrescere le risorse messe a disposizione dei servizi di collocamento per adempiere in modo efficace alle loro funzioni di ricerca di posti di lavoro e di collocamento. Queste iniziative dovrebbero essere sostenute da misure di accompagnamento quali azioni di formazione e, in taluni casi, compensazioni salariali e riduzioni dei contributi previdenziali, in particolare per il personale poco qualificato. Una percentuale compresa tra il 15 e il 30% circa dei disoccupati trova lavoro entro un anno. Occorrerà concentrare le scarse risorse dei servizi di collocamento sul restante 70-85% che deve essere aiutato a trovare un posto di lavoro.

La disoccupazione di lunga durata è particolarmente elevata in Belgio, Irlanda, Italia e Spagna, mentre la disoccupazione giovanile è consistente in Finlandia, Francia, Grecia, Italia e Spagna. Questi Stati membri dovranno adoperarsi in modo particolare per rispettare gli Orientamenti.

(ii) Fiscalità

Per oltre 15 anni lo sviluppo strutturale dei sistemi di imposizione fiscale (imposte e contributi sociali) degli Stati membri è stato sfavorevole all'occupazione. L'aliquota fiscale implicita sul lavoro dipendente è salita, in termini di media comunitaria, dal 35% ad oltre il 42% tra il 1981 ed il 1996, mentre il prelievo sugli altri fattori di produzione ha seguito un trend discendente. Di conseguenza le imposte sul lavoro hanno creato un "cuneo fiscale" sempre maggiore tra il salario realmente percepito dai lavoratori e l'importo versato dalle imprese. Una fiscalità oppressiva ostacola l'efficienza dell'economia, la crescita e, in ultima analisi, la creazione di occupazione. Essa è particolarmente perniciosa all'estremità inferiore della scala dei salari dove dà luogo all'eliminazione degli impieghi poco qualificati e a remunerazione modesta e ad una crescita del mercato "sommerso".

Nel medio termine gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per alleggerire la pressione fiscale in modo generale ed in particolare quella sul lavoro, senza tuttavia mettere a repentaglio il risanamento di bilancio. In Belgio, Francia, Paesi Bassi, Danimarca, Austria, Finlandia e Svezia il cuneo fiscale è superiore alla media dell'UE; questi Stati membri dovranno pertanto compiere uno sforzo particolare in tal senso. Un alleggerimento consistente e generalizzato dei prelievi sul lavoro comporterebbe o una riduzione consistente delle prestazioni sociali o notevoli costi finanziari. A breve termine, e per migliorare la situazione dell'occupazione, una riduzione della pressione fiscale sul lavoro ed in particolare dei contributi di sicurezza sociale a carico dei datori di lavoro costituirebbe la misura più efficace se fosse mirata a gruppi di lavoratori specifici situati all'estremità inferiore della scala salariale (giovani lavoratori, disoccupati di lunga durata o poco qualificati): è infatti in questo ambito che l'impatto di una tale misura potrebbe essere più sensibile, in particolare se accompagnata da misure attive relative al mercato del lavoro nei settori dell'istruzione, dell'apprendistato, della formazione professionale e della riqualificazione. Inoltre deve essere esaminata, e se possibile attivamente perseguita, la possibilità di spostare parte dell'onere fiscale dal lavoro ai consumi di energia e all'inquinamento ambientale, senza creare effetti sul gettito, in modo tale da rendere il sistema fiscale più favorevole per l'occupazione.

(iii) Riforma della previdenza sociale

È necessario riformare i sistemi di previdenza sociale per aumentare gli incentivi ad accettare un posto di lavoro e le opportunità di trovarlo e, in via più generale, migliorare il funzionamento del mercato del lavoro. Ciò significa che occorrerà passare da un sistema passivo di garanzia del reddito ad un sistema di assistenza tramite il lavoro. Tuttavia in taluni paesi accettare un posto di lavoro piuttosto che vivere di prestazioni sociali procura vantaggi limitati, in particolare per quanto riguarda le persone a reddito basso che hanno conosciuto lunghi periodi di disoccupazione: in Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito, l'insieme delle indennità di disoccupazione, di alloggio e degli assegni familiari per figli a carico può costituire, in talune circostanze, un tasso di compensazione netto di oltre l'80%.

Per rendere il posto di lavoro attraente, occorre porre in essere una doppia strategia. In primo luogo, occorre rendere più rigorosi i criteri di concessione, rafforzare l'obbligo di cercare un posto di lavoro e, in taluni casi, modificare i periodi di concessione delle prestazioni sociali. Molti paesi, come la Danimarca e i Paesi Bassi, hanno ottenuto risultati positivi in questo settore. Sarà tuttavia opportuno analizzare l'interazione tra i diversi sistemi di sicurezza sociale, in modo da garantire che sia sempre più interessare accettare un posto di lavoro che percepire un'indennità. In secondo luogo sarà necessario procedere a riforme che accrescano il salario netto percepito, ad esempio tramite l'istituzione di premi per chi lavora, imposte negative sul reddito o compensazioni per i redditi bassi. Il sistema britannico denominato "welfare-to-work" offre taluni spunti di riflessione interessanti in questo ambito. In linea di massima i sistemi di previdenza sociale e di imposizione dovrebbero essere analizzati in relazione alla regolamentazione del mercato del lavoro. Gli Stati membri, in particolare quelli dotati sia di sistemi di previdenza sociale relativamente generosi che di una forte protezione dell'occupazione, pertanto di una doppia rete di protezione, dovrebbero rivedere la loro legislazione sul mercato del lavoro per riconciliare la flessibilità e la sicurezza accrescendo nel contempo l'efficacia dei loro sistemi di previdenza sociale.

(iv) Organizzazione dell'orario di lavoro

Nel corso del secolo scorso le economie degli Stati membri hanno visto diminuire il numero settimanale e annuale di ore lavorate pro capite. Si tratta di un fattore importante in termini di progresso sociale e di benessere. I progressi sono stati realizzati essenzialmente nel corso di periodi di crescita rapida e di occupazione elevata e si situavano nel quadro di una scelta tra lavoro e tempo libero. In effetti questo processo costituisce semplicemente una distribuzione della crescita della produttività con una riduzione dell'orario di lavoro ed una crescita meno rapida dei salari reali. Un ritorno a questo trend secolare in un periodo di ripresa della crescita appare pertanto probabile e sarebbe normale e auspicabile in quanto apporterebbe un miglioramento delle condizioni di lavoro e della qualità della vita. Una riduzione obbligatoria e generalizzata dell'orario di lavoro, motivata in parte dal desiderio di aumentare il livello di occupazione, potrebbe tuttavia avere conseguenze sfavorevoli e dovrebbe pertanto essere evitata.

Di converso, l'occupazione potrebbe eventualmente essere favorita da misure specifiche di riduzione dell'orario di lavoro a livello microeconomico, a condizione che tali misure siano giustificate dalla situazione locale, implichino uno sganciamento tra le ore di funzionamento degli impianti e le ore di lavoro, siano negoziate dalle parti sociali e siano reversibili o possano essere considerate parte del trend secolare di riduzione dell'orario di lavoro. In questo contesto talune iniziative fanno pensare che provvedimenti che abbinano una riduzione dell'orario di lavoro alla creazione di posti di lavoro e alla concessione di agevolazioni fiscali potrebbero dare risultati positivi. Un altro modo per accrescere il contenuto occupazionale della crescita consisterebbe nell'incoraggiare il più possibile il ricorso su base volontaria al tempo parziale e a nuove forme di occupazione. È evidente che le possibilità in questo settore variano notevolmente tra gli Stati membri, dato che allo stato attuale la percentuale dei lavoratori occupati a tempo parziale differisce notevolmente. In questi settori deve essere incoraggiato lo scambio delle esperienze e delle prassi migliori a livello comunitario.

ISSN 0254-1505

COM(98) 279 def.

DOCUMENTI

IT **10 01 08 02**

N. di catalogo : CB-CO-98-334-IT-C

ISBN 92-78-36420-7

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

L-2985 Lussemburgo