II

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

CONSIGLIO

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO
dell'8 luglio 1996
sugli indirizzi di massima per la politica economica degli Stati membri e della Comunità

(96/431/CE)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

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

vista la raccomandazione della Commissione,

visto il parere del Comitato monetario,

viste le conclusioni del Consiglio europeo di Firenze del 21 e 22 giugno 1996,

RACCOMANDA:

1. Obiettivi principali e orientamenti generali

Contrariamente alle aspettative prevalenti al momento dell'adozione degli indirizzi di massima per la politica economica del 1995, l'economia della Comunità ha fatto registrare negli ultimi dodici mesi un calo dell'attività economica ed un nuovo aumento della disoccupazione. Mentre l'inflazione è, come previsto, notevolmente diminuita e la convergenza dei prezzi si è rafforzata, i progressi verso finanze pubbliche più sane sono stati scarsi e resi più difficili dal rallentamento economico.

Di conseguenza la Comunità non è riuscita a compiere significativi progressi verso la realizzazione di importanti obiettivi economici, come quelli sanciti dall'articolo 2 del trattato, in particolare la promozione di una crescita sostenibile, non inflazionistica e di un elevato livello di occupazione. Il fallimento nell'impresa di ridurre il divario tra le aspirazioni al benessere economico e sociale e la realizzazione di tale benessere costituisce la principale causa dell'attuale atteggiamento di scarsa fiducia nella Comunità.

Ciononostante la Comunità presenta dati economici fondamentali favorevoli. L'inflazione è a livelli storicamente bassi e ancora in calo, le tensioni legate al tasso di cambio si sono progressivamente attenuate, il commercio mondiale è in vigorosa espansione, la redditività degli investimenti è cresciuta ed è, in generale, visibilmente più alta che nella seconda metà degli anni Ottanta. Grazie a questi fattori, nonché alla diminuzione dei tassi di interesse a lungo termine e alla fine del decumulo delle scorte, le aspettative sono ora incentrate su una ripresa dell'attività economica nella seconda metà di quest'anno. Le opportunità offerte dalla prevista ripresa devono essere colte appieno per attuare il grado di convergenza necessario per assicurare una felice transizione verso l'Unione economica e monetaria fissata al 1° gennaio 1999.

Se si vuole far fronte alle sfide che si pongono alla Comunità, bisognerà proseguire l'attuale strategia di politica macroeconomica, soprattutto per quanto riguarda il consolidamento del bilancio, nonché mettere mano ad una seria riforma strutturale. Occorrono adeguate iniziative sia nei mercati dei beni e dei servizi che nel settore della riforma del mercato del lavoro.

In sostanza, i presenti indirizzi confermano e rafforzano le raccomandazioni politiche delineate in precedenti esercizi. Se tale strategia non sembra ancora dare risultati soddisfacenti nella Comunità in generale, è perché essa è stata attuata con scarso vigore e scarsa credibilità. Tutte le parti sono pertanto esortate ad attuare le rispettive politiche economiche in modo tale da contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità (articolo 102 A del trattato), confermare con l'azione quanto promesso da

oltre due anni e coordinare maggiormente le politiche economiche. Tale coordinamento non è solo un obbligo previsto dal trattato (Articolo 3 A), ma anche un obbligo pratico reso ancora più essenziale dalla maggiore integrazione delle economie degli Stati membri.

2. Quadro politico macroeconomico inteso alla crescita, all'occupazione e alla convergenza

Il Consiglio ribadisce che la realizzazione di questi obiettivi continuerà a richiedere un quadro macroeconomico a breve e medio termine stabile e che incentivi gli investimenti, caratterizzato da:

— una politica monetaria orientata alla stabilità, la cui efficacia non sia compromessa da un andamento inappropriato delle finanze pubbliche e delle retribuzioni;

— un fermo sforzo di risanamento delle finanze pubbliche nella maggior parte degli Stati membri, in linea con gli obiettivi dei loro programmi di convergenza;

— una dinamica delle retribuzioni nominali coerente con l'obiettivo della stabilità dei prezzi; nel contempo, la dinamica delle retribuzioni reali dovrebbe essere inferiore all'aumento della produttività per rafforzare la redditività degli investimenti che creano occupazione.

Quanto più la funzione di stabilità della politica monetaria viene agevolata da misure di bilancio e andamenti salariali adeguati, tanto più le condizioni monetarie, tra cui i tassi di cambio e i tassi d'interesse a lungo termine, favoriranno la crescita e l'occupazione.

Un'elevata e duratura crescita economica non inflazionistica a medio termine è essenziale:

i) per ridurre in modo significativo e duraturo l'inaccettabile, elevato grado di disoccupazione comunitario e per combattere il diffondersi dell'esclusione sociale;

ii) per rendere i miglioramenti necessari a livello di concorrenza, e in particolare di produttività, dell'economia comunitaria compatibili con la salvaguardia, nell'ambito di un'economia di mercato aperta, dei valori sociali fondamentali che caratterizzano l'Unione; e

iii) per garantire il duraturo successo dell'Unione economica e monetaria.

Per rafforzare sia la credibilità del quadro politico macroeconomico che l'efficienza del processo di coordinamento all'interno della Comunità, gli Stati membri sono invitati a presentare programmi di convergenza aggiornati da cui emerga un forte impegno politico.

La Commissione intensificherà il dialogo con le parti sociali sulle questioni macroeconomiche. Il dialogo sociale dovrebbe essere intensificato, ove possibile e secondo le tradizioni prevalenti, anche a livello nazionale.

3. Stabilità dei prezzi e dei cambi

La realizzazione e il mantenimento di un contesto macroeconomico stabile è una condizione preliminare per conseguire una crescita a medio termine duratura. Quest'anno si prevede che l'inflazione nella Comunità scenda in media al 2,5 %. Tale risultato dovrebbe essere migliorato l'anno prossimo.

Attualmente dieci Stati membri già rispettano l'obiettivo, stabilito in precedenti indirizzi, di un tasso di inflazione [1] non superiore al 2-3 %, quale passo verso la stabilità dei prezzi; nel Regno Unito l'inflazione è vicina al 3 %. In sette Stati (Belgio, Germania, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria e Finlandia), in cui l'inflazione si mantiene al di sotto del 2 %, e in Danimarca e Irlanda, in cui è di poco superiore al 2 %, la credibilità antinflazionistica del quadro politico monetario è in generale saldamente fondata e mira a consolidare questo risultato a medio termine. In Svezia, dove l'inflazione è di recente scesa considerevolmente, e nel Regno Unito, le politiche dovrebbero mirare al consolidamento dei risultati conseguiti.

I paesi in cui si prevede che l'inflazione si mantenga tra il 3 e il 5 % nel 1996 (Spagna, Portogallo e Italia) dovrebbero cercare di ridurre l'inflazione al disotto del 3 % entro il 1997. Il Portogallo, in cui l'inflazione è recentemente scesa a poco più del 3 %, e la Spagna dovrebbero perseverare con le loro attuali politiche allo scopo di realizzare in un prossimo futuro l'obiettivo dell'inflazione programmata. In Italia, la gestione della politica fiscale determinerà in sostanza l'andamento dei progressi nell'instaurazione di una credibilità dei tassi di cambio e nella concretizzazione delle aspettative di un calo dell'inflazione.

Nonostante i palesi progressi compiuti in Grecia negli ultimi anni, risulta evidente la necessità di continuare e moltiplicare gli sforzi. A tale proposito, va posto l'accento in particolare sul mantenimento della posizione correttiva assunta dalla politica fiscale negli ultimi due anni nonché sulla prosecuzione delle accorte politiche monetaria e dei tassi di cambio seguite dai primi anni Novanta.

Come già rilevato nei precedenti indirizzi, tutti gli Stati membri devono continuare a considerare le loro politiche dei tassi di cambio come una questione di interesse comune nel quadro del sistema monetario europeo. I movimenti dei cambi registrati all'inizio del 1995 hanno rivelato la necessità per vari Stati membri di fondare il loro quadro politico globale su una base più credibile. Le politiche raccomandate nei presenti indirizzi contribuiranno ad un adeguato allineamento dei cambi all'interno della Comunità. Essi renderanno altresì i tassi di cambio nello SME più resistenti alle fluttuazioni provenienti dai movimenti delle principali valute dei paesi terzi. Per i paesi che attualmente non partecipano al meccanismo dei tassi di cambio, tali politiche contribuiranno inoltre alla creazione delle condizioni necessarie per parteciparvi.

[1] Misurato in base alla media fatta registrare nei dodici mesi dalla variazione annuale degli indici provvisori dei prezzi al consumo.

4. **Finanze pubbliche sane**

Lo scorso anno sono stati registrati nella Comunità alcuni progressi, seppure limitati, nel campo del risanamento delle finanze. Gli slittamenti rispetto agli obiettivi di bilancio preannunciati sono solo parzialmente imputabili all'impatto negativo del rallentamento della crescita. La scarsa credibilità delle politiche di bilancio ha contribuito ampiamente alle turbolenze monetarie della primavera del 1995, indebolito la fiducia economica e indotto i mercati finanziari a dubitare della possibilità di realizzare l'obiettivo della moneta unica europea.

Al tempo stesso un gran numero di paesi ha adottato importanti misure volte al risanamento delle finanze pubbliche per il 1996 e, in molti casi, anche per il 1997. Tuttavia lo stato tuttora insoddisfacente delle finanze pubbliche nella Comunità dovrebbe indurre gli Stati membri a rivedere e, se necessario, rafforzare, i loro piani di risanamento fiscale. Iniziative credibili, tempestivamente preannunciate e socialmente equilibrate intese a ridurre i grandi squilibri di bilancio consentiranno di ristabilire la fiducia e trasformare la prevista ripresa in un processo di crescita a medio termine duraturo e creatore di occupazione, rendendo altresì possibile una corretta transizione all'UEM il 1° gennaio 1999.

Benché la congiuntura economica sia oggi meno favorevole di quanto previsto al momento dell'adozione degli indirizzi per il 1995, ulteriori ritardi nell'inevitabile processo di risanamento non sono un'opzione giustificabile. Qualsiasi indugio rischia di scatenare nei mercati finanziari una reazione negativa e renderebbe più arduo il compito del risanamento negli anni a venire. I progressi registrati quest'anno nella riduzione dei disavanzi di bilancio strutturali devono proseguire e consolideranno il risanamento quando migliorerà la congiuntura. Riduzioni credibili e correttamente predisposte dei disavanzi di bilancio generano fiducia. A condizione che vengano attuate nel contesto di una struttura politica globale adeguata, esse migliorano pertanto le prospettive di crescita, contribuendo in tal modo a compensare, anche a breve termine, il loro impatto sulla domanda.

In base alle misure di aggiustamento adottate fino agli inizi del maggio 1996, nel 1997 l'indebitamento netto complessivo delle amministrazioni pubbliche della Comunità dovrebbe scendere poco al di sotto del 3,5 % del PIL, rispetto al 5 % del 1995. Quasi tutti gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per ridurre il disavanzo di bilancio nel 1997 ad un massimo del 3 % del PIL, come passo verso l'obiettivo a medio termine di avvicinarsi al pareggio. A tale proposito è incoraggiante che numerosi paesi abbiano recentemente annunciato e stiano attuando importanti misure volte a riequilibrare i bilanci.

Per quanto riguarda i singoli Stati membri, tre di essi (Danimarca, Irlanda e Lussemburgo) già rispettano il valore di riferimento del 3 % per il disavanzo pubblico. La Danimarca e l'Irlanda dovrebbero ora mirare ad obiettivi a medio termine più ambiziosi, che, nel caso della Danimarca, sono enunciati nell'ultimo aggiornamento del suo programma di convergenza.

L'Italia deve introdurre misure sostanziali per realizzare e migliorare il previsto risanamento del bilancio, che permane una priorità assoluta della sua politica. L'azione dovrà concentrarsi innanzitutto sulla lotta contro l'evasione fiscale, su una maggiore disciplina di bilancio da parte delle autorità locali e su un'accresciuta efficienza dell'amministrazione pubblica. Per quanto riguarda la Grecia, occorre continuare gli sforzi in numerosi settori, riducendo in particolare le spese correnti, proseguendo le iniziative di privatizzazione attualmente in corso ed ampliando la base imponibile.

Quanto ai dieci restanti paesi, lo sforzo supplementare necessario per rispettare il valore di riferimento del 3 % rientra senza dubbio nelle loro possibilità ed essi devono adoperarsi incessantemente in tale direzione. Molti paesi di questo gruppo (Germania, Francia, Austria, Finlandia, Svezia) hanno annunciato quest'anno importanti misure o l'inasprimento di misure precedenti al fine di far scendere i loro disavanzi di bilancio al 3 % del PIL, o a un valore inferiore, nel 1997. Tali paesi, al pari dei Paesi Bassi, dovrebbero applicare risolutamente i loro programmi di risanamento delle finanze potenziandoli, se necessario, al fine di garantire che i loro obiettivi trovino piena realizzazione. In Belgio il governo si è fermamente impegnato a precisare nel bilancio relativo all'esercizio 1997 le misure che si richiedono per ridurre il disavanzo ad un massimo del 3 % e già gode del necessario sostegno del parlamento belga. Nel Regno Unito si prevedono per i prossimi due anni ulteriori riduzioni sostanziali del disavanzo di bilancio, dovute principalmente alla programmata limitazione delle spese. Tuttavia, se si intende rispettare l'obiettivo del 3 % nel 1997, è importante che vengano adottate misure volte a mantenere la spesa ai livelli previsti, per compensare sia lo slittamento registrato nel bilancio 1995 che la prevista minore rapidità del miglioramento finanziario a breve termine, causata in parte da una crescita più debole di quanto precedentemente previsto. Infine la Spagna e il Portogallo dovranno procedere ad una risoluta attuazione della componente finanziaria dei programmi di convergenza.

Benché la portata, i tempi e la concezione delle misure di risanamento debbano essere adattate alle specifiche condizioni di ciascun paese, nei precedenti indirizzi sono stati individuati alcuni principi generali, fra cui:

i) la limitazione dell'aumento delle spese è a parere generale una soluzione ben più credibile ed efficace che non l'ulteriore inasprimento della pressione fiscale globale. Tra le questioni da affrontare vi è l'esigenza di

dotare le pensioni di una solida base finanziaria, arginare l'aumento delle spese sanitarie e ridurre i sussidi dispendiosi e fonte di distorsioni;

ii) riorientare, nei limiti del possibile, le spese pubbliche verso attività produttive quali gli investimenti nelle infrastrutture, le risorse umane ed una politica attiva del mercato del lavoro, senza peraltro compromettere la necessaria riduzione dei disavanzi di bilancio;

iii) accrescere l'efficienza dei servizi pubblici grazie, fra l'altro, a metodi di gestione più flessibili, maggiori incentivi ai lavoratori del pubblico impiego e, in alcuni casi, un più frequente ricorso alla privatizzazione ed alle imposte sui consumi, laddove gli Stati membri lo giudichino compatibile con gli obiettivi da essi perseguiti;

iv) provvedere a che la riduzione della pressione fiscale globale, auspicabile nella maggior parte degli Stati membri, sia attuata solo dopo aver impresso al disavanzo pubblico un chiaro andamento decrescente.

La Comunità, al pari degli Stati membri, è invitata ad osservare una stretta disciplina di bilancio. Dovrà pertanto adottare a sua volta un atteggiamento di cautela nei confronti delle prospettive finanziarie già stabilite, che sono da considerarsi soglie e non obiettivi.

5. Migliore funzionamento dei mercati dei prodotti e dei servizi

Per stimolare la crescita, e quindi l'occupazione, mantenendo un basso tasso di inflazione, è essenziale affiancare all'azione condotta sul piano macroeconomico misure volte, in generale, a migliorare il funzionamento dei mercati dei prodotti e dei servizi, e, in particolare, ad intensificare la concorrenza e rendere più flessibile il funzionamento del meccanismo dei prezzi. Ciò richiederà essenzialmente un ulteriore potenziamento delle politiche della concorrenza e la riduzione degli aiuti di Stato, nel pieno rispetto degli obiettivi enunciati all'articolo 130 A del trattato relativo alla coesione economica e sociale.

È inoltre fondamentale sfruttare appieno il potenziale del mercato interno in un contesto aperto e concorrenziale, recependo la legislazione sul mercato unico nel diritto nazionale e provvedendo alla sua effettiva applicazione. Nei settori in cui si registrano ritardi nel recepimento si dovrà compiere uno sforzo particolare per presentare tutte le necessarie proposte ai parlamenti nazionali entro la fine del 1996.

Per accrescere la competitività della Comunità occorre adottare rapidamente misure volte a promuovere le innovazioni, agevolare la nascita della società dell'informazione e creare condizioni più propizie all'iniziativa e allo sviluppo delle PMI. Naturalmente spetta soprattutto ai singoli Stati membri svolgere un ruolo in tali settori. Tuttavia, laddove se ne riscontri l'opportunità e la conformità con i presenti indirizzi, le iniziative nazionali potranno essere rafforzate da azioni a livello comunitario. La Commissione dovrà inoltre proseguire la sua politica di potenziamento della concorrenza nei mercati dell'Unione. Infine, per aumentare l'efficacia delle politiche ambientali, esse dovranno fondarsi maggiormente su strumenti orientati sul mercato, e fra l'altro su strumenti fiscali, a livello sia nazionale sia, laddove appaia necessaria un'azione su scala europea, comunitario.

6. Incoraggiare l'occupazione e le riforme del mercato del lavoro

Ad oltre due anni e mezzo dalla pubblicazione del Libro bianco della Commissione «Crescita, competitività, occupazione» e benché la strategia per l'occupazione di Essen sia già stata messa in atto da qualche tempo, i dati sull'occupazione nella Comunità relativi al periodo in questione sono scoraggianti. Anche se la prevista ripresa porterà alla creazione di nuovi posti di lavoro, invertendo l'attuale tendenza all'aumento della disoccupazione, probabilmente nel 1997 la Comunità conterà ancora oltre diciassette milioni di disoccupati. Per garantire un miglioramento duraturo e significativo dello stato dell'occupazione si richiedono non solo una crescita economica forte e durevole e mercati dei prodotti e dei servizi efficienti, ma anche una vasta gamma di riforme del mercato del lavoro.

L'eliminazione delle attuali rigidità ed il potenziamento dell'efficienza dei mercati del lavoro sono l'elemento centrale delle iniziative nazionali miranti ad assicurare un'espansione a medio termine più forte e scevra da tensioni, nonché un modello di crescita che crei maggiore occupazione. Gli Stati membri si sono già adoperati per riformare i rispettivi mercati del lavoro. Essi vengono incoraggiati ad intensificare le loro iniziative assicurando al contempo l'equità e l'efficienza del sistema di protezione sociale. L'attuazione di politiche volte ad aumentare la mobilità occupazionale e geografica delle forze di lavoro e ad accrescere l'efficienza dei servizi nel campo dell'occupazione dovrebbe ridurre le strozzature che potrebbero interrompere prematuramente il processo di crescita.

Occorre perseguire opportune politiche al fine di adattare l'intero sistema educativo, compresa la formazione professionale, alle esigenze dei mercati ed al miglioramento delle risorse umane, incrementando così il potenziale di crescita dell'economia. A tale riguardo dovrà essere attribuito carattere prioritario al miglioramento dell'idoneità al lavoro dei disoccupati, in particolare della manodopera scarsamente qualificata e priva di esperienza, ed alla riduzione degli squilibri delle qualifiche rispetto alle richieste del mercato del lavoro, offrendo una formazione più corrispondente alle mutevoli esigenze del mercato stesso. Occorrerà inoltre provvedere a migliorare le prospettive occupazionali dei giovani e delle donne.

Si potrà favorire una crescita più consistente dell'occupazione controllando opportunamente l'andamento dei salari medi e, in alcuni casi, stabilendo una migliore differenziazione dei salari in base alla produttività. Ove possibile, verrà fatto ricorso alla riduzione delle componenti non salariali del costo del lavoro per incoraggiare l'occupazione. Si dovrà prestare attenzione agli incentivi all'occupazione per le categorie svantaggiate, compresi i disoccupati di lunga durata e la manodopera scarsamente qualificata, conformemente ai presenti indirizzi. Gli adeguamenti dell'orario e dell'organizzazione del lavoro, realizzati nell'interesse reciproco delle imprese e dei lavoratori, andranno nella medesima direzione. Infine dovrà essere incoraggiata la promozione di iniziative a livello locale e regionale nel campo dei nuovi servizi con un elevato contenuto in termini occupazionali, quali quelli individuati dalla comunicazione della Commissione sulla strategia europea per incoraggiare le iniziative locali di sviluppo e occupazione.

Tutti questi elementi sono contenuti nella strategia comunitaria comune per l'occupazione, lanciata nel Consiglio europeo di Essen e successivamente perfezionata nei Consigli di Cannes e di Madrid. A tale proposito sarà necessario proseguire i programmi pluriennali per l'occupazione degli Stati membri, onde dar loro efficacia nel campo della politica occupazionale. La Commissione proseguirà inoltre la sua iniziativa volta a mobilitare tutte le parti attorno alla priorità assoluta della lotta alla disoccupazione.

Fatto a Bruxelles, addì 8 luglio 1996.

Per il Consiglio

Il Presidente

R. QUINN