II

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

CONSIGLIO

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

del 10 luglio 1995

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

(95/326/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 del 26 e 27 giugno 1995,

RACCOMANDA:

1. Introduzione

Dall'estate del 1994, quando sono stati adottati i precedenti indirizzi di massima, la crescita economica nella Comunità si è diffusa e consolidata. Tuttavia, come hanno dimostrato le recenti turbolenze valutarie innescate dal declino del dollaro, permangono rischi significativi e importanti problemi sono tuttora irrisolti. Perché si possano sfruttare pienamente le prospettive di crescita per aumentare l'occupazione e promuovere la convergenza, le politiche economiche devono rispondere adeguatamente alle sfide e alle opportunità che la fase di espansione economica che si sta delineando presenta.

I presenti indirizzi di massima — elaborati e adottati a norma dell'articolo 103, paragrafo 2 del trattato che istituisce la Comunità europea — costituiranno il quadro di riferimento per la condotta delle politiche economiche nella Comunità e negli Stati membri. Vi vengono riaffermati sia gli obiettivi proposti nelle versioni precedenti che le conclusioni del Consiglio europeo in materia di lotta contro la disoccupazione, in particolare quelle di Essen che indicavano cinque settori nei quali occorreva intensificare l'azione. La piena messa in atto dei presenti indirizzi renderà possibile il rafforzamento della convergenza e la realizzazione di risultati positivi in materia di crescita e di occupazione, con una conseguente significativa riduzione del tasso di disoccupazione, contribuendo così anche ad alleviare il problema dell'esclusione sociale.

Nel contesto attuale occorre concentrare l'attenzione soprattutto su due pericoli. In primo luogo, il rischio che le ripercussioni favorevoli della crescita economica inducano a trascurare i necessari adeguamenti. Questo fenomeno può prendere la forma di un rilassamento, indotto dal miglioramento ciclico del disavanzo di bilancio, dell'impegno ad eliminare in modo durevole gli squilibri strutturali delle finanze pubbliche o, con il rilancio dell'occupazione, può manifestarsi come la riluttanza a prendere e a mettere in atto i provvedimenti necessari per eliminare le imperfezioni del mercato del lavoro. È essenziale resistere ad entrambi i tipi di tentazione alla negligenza.

In secondo luogo, alcuni dei recenti mutamenti dei tassi di cambio non hanno soltanto contribuito ad accrescere il rischio di diffusione dell'inflazione. Essi hanno altresì perturbato il funzionamento del mercato interno, mettendo in tal modo in pericolo i frutti benefici dell'integrazione economica. Tali mutamenti dei tassi di cambio, che non corrispondono a principi economici, avranno effetti deleteri per tutti gli Stati membri.

È evidente che, per minimizzare il verificarsi di simili episodi, l'instaurazione di condizioni che assicurino la stabilità dei cambi sulla base dei principi economici deve essere considerata una priorità fondamentale delle politiche economiche comunitarie.

I presenti indirizzi di massima riaffermano gli obiettivi definiti negli indirizzi del dicembre 1993 e del luglio 1994: è essenziale che la Comunità e gli Stati membri trasformino la ripresa in atto in un processo a medio termine di crescita vigoroso, sostenibile e non inflazionistico che rispetti l'ambiente. Tale crescita è importante per ridurre significativamente la disoccupazione e rendere possibile il conseguimento del grado di convergenza necessario per facilitare la transizione alla terza fase dell'Unione economica e monetaria. Per conseguire questi obiettivi continua ad essere necessario 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.

Complemento essenziale di questo quadro sono riforme strutturali intese a promuovere la competitività delle economie degli Stati membri e a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro. Le politiche necessarie per sostenere la crescita a lungo termine, incrementare l'occupazione e migliorare la convergenza formano un insieme perfettamente coerente.

2. Indirizzi per le politiche economiche

Stabilità dei prezzi e dei cambi

Dall'inizio del decennio in corso sono stati realizzati notevoli progressi nella riduzione dell'inflazione nella Comunità e negli Stati membri. Nove paesi, sulla base delle previsioni pubblicate in primavera dalla Commissione, dovrebbero registrare nel 1996 un tasso d'inflazione compreso tra il 2 e il 3 %, in linea con l'obiettivo degli indirizzi del 1993 e del 1994; per altri due Stati membri si prevedono per l'anno prossimo tassi d'inflazione appena al di sopra di tale forcella.

Occorre realizzare ulteriori progressi verso la stabilità dei prezzi. Ciò significa soprattutto ampliare sostanzialmente il gruppo degli Stati membri i cui risultati in materia di inflazione sono in linea con gli indirizzi del 1994. Gli Stati membri per i quali le proiezioni indicano tassi d'inflazione compresi tra il 2 e il 3 % dovrebbero mantenere una politica mirante a prevenire qualsiasi riaccendersi di pressioni inflazionistiche e ad avvicinarsi o a scendere al di sotto del 2 %. Gli altri paesi devono intensificare i loro sforzi, in alcuni casi in misura sostanziale, per poter corrispondere agli indirizzi.

Le variazioni dei tassi di cambio potrebbero avere importanti implicazioni sotto il profilo della convergenza dei tassi d'inflazione. Nella maggior parte degli Stati membri la cui moneta si è apprezzata, infatti, è atteso un consolidamento della convergenza sotto il profilo dell'inflazione. In questi Stati membri si dovrebbe anche manifestare nella maggioranza dei casi una dinamica salariale grosso modo in linea con gli obiettivi di stabilità dei prezzi. Tuttavia occorrerà vigilare a che l'andamento delle retribuzioni non provochi una riduzione della redditività degli investimenti, specie nei settori orientali all'esportazione. D'altra parte, negli Stati membri la cui moneta si è deprezzata, la tensione dei prezzi è aumentata così come le prospettive di rischio di accelerazione dell'inflazione. In questi paesi è d'obbligo la massima cautela. In particolare, nel contesto di forte crescita economica, sarà importante impedire che l'incremento dei prezzi delle importazioni inneschino un circolo vizioso di inflazione trainata dai prezzi e dai salari. In caso contrario la credibilità, finora acquisita, della politica di passaggio ad un quadro orientato alla stabilità andrebbe rapidamente perduta.

Il combinarsi del netto deprezzamento del dollaro, di problemi strutturali non risolti, dell'incertezza delle prospettive in materia di conti pubblici e d'inflazione e di altri aspetti di incertezza in taluni Stati membri ha prodotto una forte instabilità dei tassi di cambio all'interno della Comunità. Le variazioni dei cambi di entità superiore a quanto è giustificato dai differenziali dei tassi d'inflazione sono dannose per tutti gli Stati membri; nei paesi la cui moneta si è apprezzata le prospettive di crescita, pur essendo ancora generalmente favorevoli, si sono deteriorate, mentre dove la moneta si è deprezzata aumenteranno le prospettive in materia di inflazione e saranno necessari ulteriori sforzi per realizzare gli obiettivi a medio termine in materia di inflazione. Inoltre è stato perturbato il corretto funzionamento del mercato interno in quanto le decisioni economiche possono essere prese sulla base di tassi di cambio disallineati, con la conseguenza di fornire falsi incentivi a gruppi di pressione.

Progredendo verso la stabilità dei prezzi, gli Stati membri miglioreranno le prospettive di una duratura stabilità dei tassi di cambio che a sua volta contribuirà alla stabilità dei prezzi. Un ruolo fondamentale avranno a questo riguardo la politica di bilancio e la credibilità dell'impegno al risanamento delle finanze pubbliche. La stabilità di cambi contribuirà anche al pieno sfruttamento dei benefici del

mercato interno e ad una migliore ripartizione delle risorse all'interno della Comunità. Tutti gli Stati membri devono continuare a considerare la loro politica dei cambi come un argomento d'interesse comune nell'ambito del sistema monetario europeo e, se del caso, del sistema dei cambi di quest'ultimo.

Finanze pubbliche sane

Nonostante il consolidarsi della crescita economica, le prospettive di correzione degli squilibri dei conti pubblici rimangono incerte e non si manifesta l'auspicata convergenza della situazione delle finanze pubbliche.

La carenza di progressi più incisivi nell'opera di risanamento dei bilanci comporta, in molti casi, una situazione in cui la politica fiscale è fortemente condizionata dall'elevato e crescente onere dei pagamenti per interessi. Essa mina inoltre la stabilità sostenibile dei prezzi e del cambio, accresce l'incertezza sul corso della politica finanziaria ed erode la credibilità delle politiche. Contribuisce a squilibrare il dosaggio delle diverse politiche e compromette infine l'efficacia della politica monetaria. Nel medio periodo la persistenza di squilibri di bilancio ha effetti avversi sulla crescita economica e sulla creazione di posti di lavoro. Una situazione sana delle finanze pubbliche costituisce un fattore positivo per l'offerta in quanto apre la possibilità di sgravi tributari e di incrementi degli investimenti produttivi della mano pubblica. In realtà il risanamento delle finanze pubbliche è almeno altrettanto importante sotto il profilo degli obiettivi relativi alla crescita e all'occupazione che sotto quello delle considerazioni attinenti all'esigenza di migliorare la sostenibilità del debito e la convergenza nominale. Se non si riescono a ridurre in modo duraturo i rapporti tra disavanzi di bilancio e debito pubblico ora, in un periodo di crescita relativamente sostenuta, quando sarà possibile ridurli ?

Il compito assegntao praticamente a tutti gli Stati membri è di sfruttare tutte le opportunità offerte dalla crescita per promuovere il risanamento dei conti pubblici riducendo i disavanzi strutturali. Gli Stati membri dovrebbero mirare a far scendere i rispettivi disavanzi di bilancio sotto la soglia del 3 % del PIL il più rapidamente possibile, come primo passo verso l'obiettivo a medio termine, come indicato negli indirizzi del dicembre 1993 di avvicinarsi al pareggio. In alcuni paesi la struttura del sistema pensionistico richiede degli avanzi dei conti pubblici.

Le stime correnti suggeriscono che tutti gli Stati membri, compresi quelli per cui si prevede per quest'anno un disavanzo inferiore alla soglia del 3 %, dovrebbero sfruttare qualsiasi margine offerto da una crescita economica più sostenuta di quanto previsto in sede di elaborazione del bilancio o da un declino dei tassi d'interesse per accelerare il processo di consolidamento delle finanze pubbliche. Si tratta di un'esigenza particolarmente urgente per i paesi in cui è elevata la percentuale dell'indebitamento rispetto al PIL. Occorre comunque evitare un rilassamento degli sforzi per conseguire gli obiettivi dei programmi di convergenza anche qualora le turbolenze sui mercati valutari dovessero ridurre la crescita economica per quest'anno.

Le previsioni per il 1996 indicano che, sulla base delle misure di aggiustamento finora chiaramente definite dagli Stati membri che hanno stabilito tetti in materia di conti pubblici nei loro programmi di convergenza, gli obiettivi in materia di bilancio non saranno raggiunti in modo uniforme. In vari casi sono necessari sforzi di aggiustamento, per raggiungere i traguardi stabiliti nei programmi di convergenza. In base alle previsioni e alle ipotesi di politica costante della Commissione, solo in sette Stati membri il disavanzo pubblico sarà inferiore al 3 % del PIL. Questo dato sottolinea quanto sia importante rispettare i programmi di convergenza e necessario aggiornarli regolarmente perché contribuiscano a realizzare gli obiettivi del trattato.

In molti paesi si dovrebbe dare la preferenza al contenimento degli incrementi di spesa in quanto, anche a prescindere dai loro riflessi sull'occupazione, vi sono indubbiamente limiti all'inasprimento delle imposte e dei contribuiti sociali. Ma la razionalizzazione della spesa pubblica e dei sistemi tributari può contribuire anche alla crescita e all'occupazione. In particolare, come proposto negli indirizzi di massima del 1994, gli Stati membri dovrebbero — se necessario — modificare la struttura delle imposte in un senso che possa favorire l'occupazione ed essere vantaggioso per l'ambiente, mentre la spesa pubblica dovrebbe essere spostata dai consumi verso impieghi che diano impulso alla produttività ; tra questi, si dovrebbe dare la priorità al rafforzamento degli investimenti pubblici e agli investimenti in capitale umano. Sempre nello stesso contesto si dovrebbero ridurre le componenti non salariali del costo del lavoro, soprattutto in alcuni paesi all'estremo inferiore della scala dei salari e della produttività. È tuttavia importante che non venga compromessa l'indispensabile riduzione dei disavanzi di bilancio, il che implica che occorre trovare altre fonti di entrate a compensazione del gettito al quale si rinuncia.

Le finanze pubbliche di diversi Stati membri continuano ad essere caratterizzate da una situazione di squilibrio. Nel 1994 in Grecia sono stati fatti alcuni progressi. Tuttavia è fondamentale ridurre gli squilibri in proporzione molto maggiore per non impedire progressi verso la convergenza. Sono necessarie misure risolutive, soprattutto per quanto riguarda le spese, in un quadro pluriennale, per aumentare la fiducia nel corso delle politiche economiche. In Italia, le misure di risanamento delle finanze pubbliche applicate negli ultimi anni cominciano a dare frutti. Tali sforzi devono essere proseguiti con la piena attuazione del piano triennale recentemente annunciato. Nel caso della Svezia, che si trova anch'essa ad affrontare un ampio disavanzo, è stato già adottato un programma pluriennale di risanamento delle finanze pubbliche ; è necessario che il sentiero disegnato venga effettivamente seguito. In Belgio l'elevato indebitamento rende necessari la piena attuazione della componente fiscale del Piano globale e ulteriori progressi nel riportare il disavanzo sotto la soglio del 3 % del PIL, anche per realizzare una riduzione più significativa del rapporto tra debito e PIL. In Spagna e Portogallo occorre mettere in atto maggiori

sforzi per il risanamento delle finanze pubbliche. Obiettivi ambiziosi in materia di conti pubblici devono proporsi anche l'Austria e la Francia. Per quanto riguarda la Finlandia, che non ha ancora elaborato un programma di convergenza, le previsioni indicano che i suoi obiettivi in materia di finanze pubbliche sono ambiziosi; occorre perseverare negli sforzi per realizzarli. La Danimarca, l'Olanda e il Regno Unito devono proseguire nella vigorosa applicazione dei loro programmi di consolidamento delle finanze pubbliche, in linea con i rispettivi programmi di convergenza, per far sì che i loro disavanzi siano inferiori al 3 % nel 1996. L'andamento e le prospettive dei conti pubblici di Germania, Irlanda e Lussemburgo fanno prevedere, sulla base delle previsioni della Commissione, che questi paesi continueranno a non registrare un disavanzo eccessivo. In Irlanda il declino del rapporto debito/PIL dovrebbe continuare a ritmo sostenuto, mentre in Lussemburgo lo stato delle finanze pubbliche continua ad essere florido.

Nei casi in cui gli Stati membri devono applicare politiche di bilancio rigorose per portare il disavanzo al di sotto del 3 % del PIL, la Comunità dovrebbe assumere una posizione cauta nei confronti della prospettiva finanziaria decisa dal Consiglio europeo di Edimburgo: detta prospettiva fissa infatti tetti e non obiettivi.

Promozione della competitività e della crescita sostenibile

Come proposto nel Libro bianco su « Crescita, competitività ed occupazione » gli Stati membri stanno mettendo in atto riforme intese a consolidare le forze che contribuiscono al potenziale di crescita ed a promuovere il dinamismo e la competitività delle economie della Comunità.

Per cogliere pienamente tutte le opportunità offerte dal mercato interno occorre recepire nelle legislazioni nazionali tutte le direttive comunitarie; questa opera è stata compiuta in media per il 92,4 % dei casi, con valori tra gli Stati membri che vanno da un minimo dell'86,3 % ad un massimo del 98,6 %. È tuttavia necessario un maggiore impegno nei settori delle assicurazioni, della proprietà intellettuale e industriale, degli appalti pubblici, delle nuove tecnologie e dei servizi, come pure della libera circolazione. Si è progredito solo lentamente nell'estensione del mercato interno alle telecomunicazioni e all'energia, mentre il mercato interno dei trasporti rimane incompiuto. Inoltre sono necessari ulteriori progressi nel rafforzamento delle regole di concorrenza, nella riduzione degli aiuti di Stato e nel ridimensionamento del ruolo del settore pubblico. Le privatizzazioni, nella misura in cui gli Stati membri le giudichino compatibili con gli obiettivi da loro fissati, potrebbero sostenere i progressi già realizzati in questa direzione. Sono state assunte diverse iniziative a livello comunitario. Come raccomandato dal Consiglio europeo di Essen, è stato costituito un Gruppo consultivo in materia di competitività che ha preparato per il Consiglio europeo di Cannes un rapporto sullo stato della competitività nella Comunità e sulle questioni connesse; è stato costituito anche il Gruppo per la semplificazione legislativa ed amministrativa. Si sta procedendo ad una rassegna a livello comunitario di varie questioni attinenti alla promozione della competitività globale, compresa la facilitazione dell'accesso delle PMI ai finanziamenti, la promozione della flessibilità del mercato del lavoro e il miglioramento della qualità della formazione professionale.

Andrebbero sfruttate pienamente le possibilità occupazionali e di crescita create dalle iniziative intese a proteggere l'ambiente. Al riguardo è particolarmente importante la relazione che il Consiglio ECOFIN dovrà stilare per il Consiglio europeo del dicembre 1995 sulle « interrelazioni tra crescita economica e ambiente e loro effetti sulla politica economica ».

È essenziale per il dinamismo delle economie comunitarie intensificare gli investimenti. Questo vale in particolare per gli investimenti nell'istruzione e nella formazione come pure nelle infrastrutture che devono essere sviluppate per adeguare la Comunità alle esigenze del ventunesimo secolo. Occorre realizzare le reti transeuropee e perseverare nella messa in atto del piano d'azione per la società dell'informazione. Per la promozione attiva delle iniziative di ricerca e sviluppo è altresì essenziale un più stretto coordinamento tra le attività degli Stati membri. Un'azione parallela e coordinata a livelli della Comunità e degli Stati membri costituisce un fattore fondamentale per sfruttare il potenziale di crescita e di creazione di posti di lavoro.

Occupazione e mercato del lavoro

La ripresa economica, se si svilupperà secondo le previsioni, riassorbirà la componente ciclica della disoccupazione entro il 1997. Tuttavia, per continuare a ridurre la disoccupazione in modo significativo e progressivo, sono necessari un tasso elevato di crescita economica per molti anni e una maggiore capacità della crescita stessa in termini di generazione di occupazione. In molti Stati membri è necessaria una maggiore differenziazione dei salari a seconda dei settori, delle zone geografiche e delle qualificazioni. Una componente fondamentale dall'azione intesa a realizzare gli obiettivi è rappresentata da politiche del mercato del lavoro più attive e più efficaci. Queste devono mirare ad interventi globali, integrati e coerenti per dar vita a mutamenti strutturali nel campo dei sistemi d'istruzione, del diritto del lavoro, dei contratti di lavoro, dei sistemi di contrattazione collettiva e dei regimi di sicurezza sociale per migliorare il funzionamento del mercato del lavoro nel suo complesso.

Richiamandosi al Libro bianco, il Consiglio europeo di Essen ha indicato agli Stati membri le cinque priorità seguenti:

— Miglioramento delle possibilità occupazionali grazie all'incentivazione degli investimenti nel settore della formazione professionale

— Incremento dei benefici della crescita in termini di occupazione

— Riduzione dei costi accessori del lavoro

— Rafforzamento dell'efficacia della politica occupazionale

— Rafforzamento delle misure a favore dei gruppi particolarmente colpiti dalla disoccupazione

Gli Stati membri sono stati invitati dal Consiglio europeo di Essen a mettere in atto provvedimenti in sintonia con la loro situazione specifica e a preparare programmi pluriennali indicanti gli orientamenti delle loro politiche. Al momento attuale è importante che gli Stati membri adottino rapidamente tali programmi pluriennali. Come ha chiesto il Consiglio europeo di Essen, il Consiglio e la Commissione seguiranno da presso l'andamento dell'occupazione, sorveglieranno le relative politiche degli Stati membri e riferiranno annualmente al Consiglio europeo in merito agli ulteriori sviluppi del mercato occupazionale, a decorrere dal dicembre 1995.

Sono già state prese molte misure, ma sono necessari sforzi più intesi e più determinati.

Ecco degli esempi del modo in cui le politiche attive e più efficaci del mercato del lavoro contribuiscono ad accrescere l'occupazione :

i) migliorando le prospettive di occupazione dei lavoratori mediante la promozione degli investimenti nella formazione professionale, in particolare nelle PMI, e migliorando quindi la qualità del capitale umano, con riflessi positivi sulla competitività, sul potenziale produttivo, sulla flessibilità e dunque sulle prospettive di occupazione dei lavoratori ;

ii) accrescendo l'intensità occupazionale della crescita, senza incidere negativamente sul ritmo della crescita stessa, per le seguenti vie :
   — colloqui tra le parti sociali, ai livelli appropriati, per stabilire come si possa promuovere l'occupazione senza mettere in pericolo la competitività mettendo in atto forme innovative di contratti di lavoro, come la riorganizzazione nuovi schemi di orario di lavoro e nuove combinazioni di lavoro e tempo libero ;
   — incentivazione dell'occupazione grazie alla riduzione delle componenti non salariali del costo del lavoro, specie all'estremità inferiore della scala dei salari e della produttività, senza danneggiare altri segmenti del mercato del lavoro ; sotto il profilo macroeconomico, si deve badare a scegliere vie che non compromettano la riduzione dei disavanzi di bilancio né la competitività delle imprese. Occorre quindi che alle riforme si accompagni, ove necessario, il reperimento di forme alternative di finanziamento dei sistemi di protezione sociale ;
   — promozione dello sviluppo di nuove opportunità di lavoro e nuovi tipi di attività, specialmente a livello regionale e locale, per esempio nel settore dell'ambiente e del servizio sociale ;

iii) rendendo i lavoratori più atti a coprire i posti di lavoro che si rendono disponibili attraverso :
   — la promozione dell'efficacia delle politiche del mercato del lavoro per mezzo di una maggiore flessibilità sotto il profilo della mobilità professionale e geografica (in particolare per quanto riguarda i lavoratori che potrebbero essere immediatamente assunti) ;
   — l'adozione di provvedimenti più efficaci a favore dei gruppi più duramente colpiti dalla disoccupazione, in particolare con speciali programmi di riqualificazione destinati a coloro che rischiano di essere emarginati.

Politiche del mercato del lavoro che contribuiscano a sfruttare questi tre canali non costituiscono solo un complemento indispensabile alle politiche macroeconomiche e strutturali volte a promuovere la competitività ; contribuiranno altresì a mantenere e a rafforzare la coesione e il consenso sociale all'interno dell'Unione durante il lungo e difficile processo di assorbimento della disoccupazione.

Fatto a Bruxelles, addì 10 luglio 1995.

Per il Consiglio

Il Presidente

P. SOLBES MIRA