



Bruxelles, 2.6.2014
COM(2014) 417 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2014 del Lussemburgo

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 del Lussemburgo

{SWD(2014) 417 final}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2014 del Lussemburgo

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 del Lussemburgo

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121, paragrafo 2, e l'articolo 148, paragrafo 4,

visto il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche¹, in particolare l'articolo 5, paragrafo 2,

vista la raccomandazione della Commissione europea²,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo³,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

visto il parere del comitato economico e finanziario,

visto il parere del comitato per la protezione sociale,

visto il parere del comitato di politica economica,

considerando quanto segue:

- (1) Il 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione di lanciare Europa 2020, una nuova strategia per la crescita e l'occupazione basata su un maggiore coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave in cui occorre intervenire per rafforzare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività dell'Europa.
- (2) Il 13 luglio 2010 il Consiglio ha adottato, sulla base delle proposte della Commissione, una raccomandazione sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (2010-2014) e, il 21 ottobre 2010, una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle proprie politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² COM(2014) 417 final.

³ P7_TA(2014)0128 e P7_TA(2014)0129.

- (3) Il 29 giugno 2012 i capi di Stato o di governo hanno convenuto un patto per la crescita e l'occupazione che offre un quadro coerente per l'adozione di misure a livello nazionale, dell'UE e della zona euro con il ricorso a tutti gli strumenti, leve e politiche possibili. Essi hanno stabilito le misure da adottare a livello degli Stati membri, in particolare affermando l'impegno pieno verso il conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 e l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese.
- (4) Il 9 luglio 2013 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2013 del Lussemburgo e ha formulato il suo parere sul programma di stabilità aggiornato del Lussemburgo 2012-2016. Il 15 novembre 2013, in linea con il regolamento (UE) n. 473/2013⁴, la Commissione ha presentato il suo parere sul documento programmatico di bilancio 2014 del Lussemburgo⁵.
- (5) Il 13 novembre 2013 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita⁶, segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2014. Lo stesso giorno la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta⁷, in cui il Lussemburgo è stato annoverato tra gli Stati membri che avrebbero fatto oggetto di un esame approfondito.
- (6) Il 20 dicembre 2013 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per garantire la stabilità finanziaria, il risanamento di bilancio e le azioni a favore della crescita. Esso ha sottolineato la necessità di portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita, di ripristinare le normali condizioni per l'erogazione di prestiti all'economia, di promuovere la crescita e la competitività, di contrastare la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi e di modernizzare la pubblica amministrazione.
- (7) Il 5 marzo 2014 la Commissione ha pubblicato i risultati dell'esame approfondito per il Lussemburgo⁸ a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011. Sulla base dell'analisi svolta, la Commissione è giunta alla conclusione che il Lussemburgo non presenta squilibri macroeconomici ai sensi della procedura per gli squilibri macroeconomici. L'analisi dell'avanzo delle partite correnti mostra in particolare che tale avanzo non è dovuto a una domanda interna debole, ma che è piuttosto riconducibile al peculiare modello di crescita del Lussemburgo, fortemente incentrato sui servizi finanziari. I rischi per la stabilità finanziaria interna generati dalla presenza di un importante settore finanziario esistono, ma sono relativamente contenuti poiché il settore è, allo stesso tempo, diversificato e specializzato. L'elevato livello di indebitamento del settore privato e, in particolare, delle società non finanziarie riflette principalmente la presenza di un ingente numero di imprese multinazionali che utilizzano le loro succursali o controllate in Lussemburgo per le operazioni di finanziamento infragruppo. Infine, l'attuale posizione favorevole delle finanze pubbliche dipende in larga misura dalla sostenibilità di un modello di crescita basato su un settore finanziario dinamico e presenta a lungo termine un rischio elevato in materia di sostenibilità.

⁴ GU L 140 del 27.5.2013, pag. 11.

⁵ C(2013) 8006 final

⁶ COM(2013) 800 final.

⁷ COM(2013) 790 final.

⁸ SWD(2014) 84 final.

- (8) Il 28 aprile 2014 il Lussemburgo ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2014 e il 25 aprile 2014 il suo programma di stabilità 2014. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente, onde tener conto delle loro correlazioni.
- (9) L'obiettivo della strategia di bilancio delineata nel programma di stabilità 2014 è il ritorno all'obiettivo a medio termine nel 2016 dopo un'importante deviazione nel 2015. Il programma conferma l'obiettivo a medio termine pari a un avanzo dello 0,5% del PIL, che riflette i requisiti del patto di stabilità e crescita. L'avanzo strutturale (ricalcolato) del bilancio della pubblica amministrazione dovrebbe diminuire, passando dall'1,4% del PIL nel 2013 all'1,1% nel 2014, per poi trasformarsi in un disavanzo dello 0,1% del PIL nel 2015. Gli avanzi strutturali dovrebbero gradualmente crescere in seguito. Il Lussemburgo dovrebbe quindi attenersi al suo obiettivo a medio termine nel 2014, per allontanarsene però in maniera significativa nel 2015. Stando al programma, nel 2015 il tasso di crescita della spesa pubblica, al netto dalle misure discrezionali in materia di entrate, risulterebbe superiore al parametro di riferimento a medio termine del tasso di crescita potenziale del PIL. Nel complesso gli obiettivi del programma sono parzialmente in linea con i requisiti del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita, con una deviazione soprattutto nel 2015. Il rapporto debito pubblico/PIL si è attestato al 23,1% del PIL nel 2013, ben al di sotto quindi del valore di riferimento del 60% del PIL, e dovrebbe registrare un'ulteriore flessione nel periodo coperto dal programma. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio del programma, elaborato da un ente indipendente (STATEC), è lievemente ottimistico per il 2014 e il 2015. Il governo prevede un tasso di crescita del PIL pari al 3,2% sia nel 2014 che nel 2015, contro rispettivamente il 2,6% e il 2,7% delle previsioni di primavera 2014 della Commissione. Inoltre, le autorità non hanno ancora definito nei dettagli le misure a sostegno dell'andamento del bilancio per il periodo 2015-2018. Secondo le previsioni della Commissione, che non tengono conto delle misure annunciate più di recente, l'avanzo strutturale si ridurrà allo 0,6% del PIL nel 2014 per trasformarsi in un disavanzo dell'1,3% del PIL nel 2015. Si prevede che il tasso di crescita della spesa pubblica, al netto dalle misure discrezionali in materia di entrate, sia superiore al parametro di riferimento a medio termine del tasso di crescita potenziale del PIL nel 2015, quando dovrebbe verificarsi un'importante deviazione. In base alla valutazione del programma di stabilità 2014 e alle previsioni di primavera della Commissione a norma del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, il Consiglio ritiene che, soprattutto nel 2015, vi sia il rischio di non conseguire gli obiettivi del programma, che sono solo parzialmente in linea con i requisiti del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita.
- (10) Nel luglio del 2013 il governo ha presentato al parlamento un progetto di legge per il recepimento sia delle disposizioni della direttiva 85/2011 del Consiglio, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio, che del trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance. Il progetto di legge sarebbe dovuto entrare in vigore il 1° gennaio 2014, ma la sua adozione è stata rimandata a causa delle dimissioni del governo in luglio. Il progetto prevede l'adozione di una nuova legge in materia di programma finanziario pluriennale la cui durata corrisponde a quella del prossimo aggiornamento del programma di stabilità. È opportuno che la legge per il programma finanziario pluriennale sia aggiornata ogni anno su base continuativa insieme al bilancio annuale. La legge dovrebbe definire nel dettaglio i piani per il conseguimento dell'obiettivo di bilancio a medio termine a livello

dell'amministrazione centrale. Il progetto di legge introduce massimali pluriennali nella legge per il programma di finanziamento pluriennale che riguardano solo il settore dell'amministrazione centrale, senza tuttavia specificare le conseguenze in caso di un loro superamento. Il progetto di legge non prevede una regola di spesa nazionale per orientare la fissazione degli obiettivi di spesa pluriennali. Esso contiene tuttavia disposizioni da rispettare concernenti il percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine. Nel marzo 2014 è stato presentato al parlamento un progetto riveduto della legge il quale prevede, tra l'altro, che il monitoraggio indipendente delle regole di bilancio sia eseguito da un'istituzione di recente creazione, il "Conseil National des Finances Publiques".

- (11) Inoltre, il gettito fiscale derivante dall'IVA sarà oggetto di nuove norme sulle entrate IVA generate dalle attività di commercio elettronico. A decorrere dal 2015 tali entrate IVA saranno trasferite dal paese in cui è stabilito il fornitore al paese di residenza del cliente. Il governo ha annunciato che le aliquote IVA saranno aumentate di 2 punti percentuali per compensare in parte la perdita del gettito. Dato il ricorso diffuso ad aliquote ridotte o estremamente ridotte, è tuttavia possibile produrre ulteriore gettito fiscale estendendo l'applicazione dell'aliquota normale e compensando meglio in tal modo la summenzionata perdita del gettito.
- (12) Stando ai dati della relazione della Commissione sull'invecchiamento demografico 2012, in Lussemburgo la spesa pubblica lorda nel settore pensionistico come percentuale del PIL è in aumento e passerà dal 9,2% del PIL al 18,6% nel 2060. Ciò è dovuto essenzialmente alla spesa connessa all'invecchiamento della popolazione e, in particolare, alla spesa per le pensioni. La riforma delle pensioni del 2012 aveva una portata limitata e non ha affrontato in maniera sostanziale le minacce esistenti per la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. Il finanziamento a breve termine del sistema pensionistico è attualmente garantito da un basso tasso di dipendenza della popolazione anziana e fa affidamento sui contributi versati da una popolazione relativamente giovane di lavoratori transfrontalieri. Questa tendenza dovrebbe però invertirsi in futuro ed è probabile che i costi pensionistici, come quelli dell'assistenza di lunga durata, aumentino considerevolmente. Al fine di garantire la sostenibilità del sistema pensionistico appare necessario un aumento significativo del livello dei contributi dopo il 2020, in aggiunta alla prevista moderazione dell'adeguamento delle pensioni al tenore di vita. In futuro ciò comporterebbe un aumento importante dell'onere sul lavoro a carico della popolazione attiva e, di conseguenza, una perdita di competitività. In considerazione dell'alto livello attuale del tasso di sostituzione, si sarebbero potute adottare diverse misure per assicurare una distribuzione più equa dell'onere tra le generazioni. L'introduzione di un limite all'adeguamento delle pensioni sulla base degli aumenti salariali reali aumenterebbe le riserve pensionistiche. L'innalzamento dell'età pensionabile effettiva, ora a 59 anni, mediante l'allineamento alla speranza di vita contribuirebbe inoltre a garantire la sostenibilità a lungo termine del sistema pensionistico. È inoltre opportuno ridurre le possibilità di pensionamento anticipato. Gli incentivi finanziari per prolungare la vita lavorativa, come previsto dalla riforma pensionistica, possono contribuire alla sostenibilità del sistema pensionistico, ma occorre migliorare ulteriormente l'occupabilità dei lavoratori più anziani rafforzando la formazione professionale e l'apprendimento permanente. In futuro il Lussemburgo deve ridurre il fabbisogno e i costi dell'assistenza di lunga durata per assicurarne la sostenibilità. I servizi di assistenza di lunga durata potrebbero inoltre essere resi più efficienti sotto il profilo dei costi rafforzando il

coordinamento tra l'assistenza sanitaria e l'assistenza sociale, migliorando la prestazione dei servizi e sostenendo meglio l'assistenza familiare.

- (13) Il forte avanzo delle partite correnti del Lussemburgo è generato dai servizi finanziari e maschera un disavanzo persistente e in graduale aumento della bilancia commerciale delle merci, dovuto a una lenta crescita delle esportazioni. Se questa tendenza riflette la crescente importanza del settore dei servizi per l'economia, essa è altresì connessa a una perdita più strutturale di competitività a livello dei costi. L'aumento costante in tempi recenti del costo unitario del lavoro ha compromesso la competitività del tessuto industriale del Lussemburgo. La modulazione del meccanismo d'indicizzazione dei salari adottata dal governo nel 2012 sarà completata a fine 2014. Benché sia possibile esplorare diverse soluzioni, è importante che i salari siano collegati meglio alla produttività mediante una riforma del sistema d'indicizzazione che consenta una differenziazione settoriale. La forte dipendenza dal settore finanziario rappresenta un rischio strutturale per l'economia lussemburghese. Il paese deve pertanto concentrarsi sullo sviluppo di imprese altamente specializzate che fungano da trampolino di lancio per una crescita fondata sull'innovazione. Il fatto che nel settore pubblico l'intensità di R&S sia stata quadruplicata dal 2000 riflette la decisione di sviluppare le capacità pubbliche nel campo della ricerca; il Lussemburgo non è tuttavia sulla buona strada per raggiungere il suo obiettivo 2020 di intensità delle attività di R&S del 2,3-2,6% del PIL a causa di un drastico calo dell'intensità di R&S delle imprese (dall'1,53% del PIL nel 2000 all'1% nel 2012). I risultati del Lussemburgo per quanto riguarda gli indici sulla cooperazione tra gli istituti pubblici di ricerca e le imprese dovrebbero essere ulteriormente migliorati. Occorre proseguire la riforma avviata nel 2013 per rafforzare i poli d'innovazione.
- (14) Nonostante l'adozione di svariate misure, la disoccupazione giovanile continua ad essere alta, pari al 17,4% della popolazione attiva nel 2013, per quanto in calo rispetto al 2012, quando si era attestata al 18%. La disoccupazione è strettamente connessa al livello di istruzione ed è più bassa tra coloro che hanno un livello di istruzione più elevato. Una serie di sfide specifiche si pongono al sistema dell'istruzione del Lussemburgo, quali il multilinguismo e le competenze specifiche necessarie in un mercato del lavoro altamente specializzato con un imponente settore finanziario. L'indagine sulle competenze degli studenti svolta dall'OCSE nel 2012 conferma che occorre adottare ulteriori misure per contrastare i risultati piuttosto mediocri relativi alle competenze di base dei giovani, come già osservato fin dal 2006. Al riguardo è necessario proseguire la riforma dell'istruzione primaria e secondaria. La qualità e l'attrattiva dell'istruzione e della formazione professionale dovrebbero essere ulteriormente migliorate per mettere a disposizione del mercato del lavoro una forza lavoro qualificata, comprese in particolare le persone provenienti da un contesto migratorio. L'architettura del sistema fiscale e previdenziale è all'origine di trappole del mercato del lavoro molto importanti, tra le più rilevanti dell'UE, per tutti i livelli salariali e le composizioni familiari. Nonostante i recenti sforzi di riforma, le politiche di attivazione rimangono dunque deboli; la partecipazione a politiche attive del mercato del lavoro non è obbligatoria in nessuna fase della disoccupazione e non vi è l'obbligo di continuare la ricerca del lavoro per chi partecipa a politiche attive del mercato del lavoro.
- (15) Il Lussemburgo si è impegnato a ridurre del 20% le proprie emissioni di gas a effetto serra nei settori non compresi nel sistema di scambio di quote di emissioni entro il 2020, ma si prevede che mancherà questo obiettivo per 23 punti percentuali.

È inoltre probabile che le emissioni del 2013 siano superiori dell'1% rispetto all'obiettivo fissato per lo stesso anno nella decisione sulla condivisione degli sforzi. Circa il 70% delle emissioni legate ai trasporti dipende dall'esportazione di carburanti, e ciò è dovuto, tra l'altro, alle accise molto basse sui carburanti. L'individuazione dell'esportazione di carburanti come sfida cruciale nel Piano nazionale d'azione sul clima, adottato nel maggio 2013, rappresenta un passo avanti. Occorrono tuttavia misure più specifiche e a lungo termine per affrontare il problema. Nel 2012 le imposte ambientali rappresentavano il 2,4% del PIL, mentre nel 2004 si attestavano al 3,1%. Questo calo è dovuto in particolare alle minori entrate fiscali generate dalle imposte energetiche, per le quali non è prevista l'indicizzazione. L'imposizione sui trasporti, esclusi i carburanti, rappresentava lo 0,2% del PIL nel 2012. Nonostante il trattamento fiscale preferenziale per il diesel, le entrate delle tasse sul carburante usato per i trasporti sono alte e si sono attestate al 2,2% del PIL, come conseguenza soprattutto del "turismo del carburante". Viste le imposte ambientali al di sotto della percentuale media del gettito fiscale totale, è opportuno migliorarne la concezione, in particolare aumentando le imposte sui prodotti energetici per i trasporti.

- (16) Nell'ambito del semestre europeo, la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica del Lussemburgo e ha valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica del Lussemburgo, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme, offrendo un contributo a livello UE per le future decisioni nazionali. Le sue raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 5.
- (17) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità del Lussemburgo e il suo parere⁹ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.
- (18) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato inoltre un'analisi della politica economica della zona euro nel suo complesso. Sulla base di tale analisi il Consiglio ha formulato raccomandazioni specifiche rivolte agli Stati membri la cui moneta è l'euro. Il Lussemburgo dovrebbe altresì assicurare l'attuazione piena e tempestiva di tali raccomandazioni,

RACCOMANDA che il Lussemburgo adotti provvedimenti nel periodo 2014-2015 al fine di:

1. mantenere una solida posizione di bilancio nel 2014; rafforzare in modo significativo la strategia di bilancio nel 2015 per garantire che sia conseguito l'obiettivo a medio termine e attenersi in seguito all'obiettivo a medio termine al fine di tutelare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, in particolare tenendo conto delle passività interne legate all'invecchiamento della popolazione; rafforzare la governance di bilancio, accelerando l'adozione di un quadro di bilancio a medio termine che copra l'amministrazione pubblica e includa i massimali di spesa pluriennali e introducendo il controllo indipendente delle regole di bilancio; continuare ad allargare la base imponibile, in particolare per i consumi;
2. allo scopo di garantire la sostenibilità di bilancio, contenere la spesa connessa all'invecchiamento demografico rendendo più efficiente la spesa per l'assistenza di

⁹ A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

lunga durata, proseguire la riforma pensionistica in modo da innalzare l'età pensionabile effettiva, anche limitando i regimi di pensionamento anticipato e collegando l'età pensionabile legale alla speranza di vita; potenziare gli sforzi per accrescere il tasso di partecipazione dei lavoratori più anziani, in particolare migliorando la loro occupabilità attraverso la formazione permanente;

3. accelerare l'adozione di misure strutturali, in consultazione con le parti sociali e conformemente alla prassi nazionale, per riformare il sistema di indicizzazione dei salari in modo da adattare meglio i salari agli sviluppi della produttività, in particolare a livello settoriale; proseguire la diversificazione della struttura dell'economia, anche promuovendo gli investimenti privati nella ricerca e sviluppando ulteriormente la cooperazione tra la ricerca pubblica e le imprese;
4. proseguire gli sforzi per ridurre la disoccupazione giovanile tra le persone poco qualificate in cerca di lavoro e provenienti da un contesto migratorio mediante una strategia coerente, anche continuando a migliorare la concezione e il monitoraggio delle politiche attive del mercato del lavoro, ovviando alle discrepanze tra le competenze e il mercato, e riducendo i disincentivi fiscali al lavoro; accelerare a tal fine l'attuazione della riforma dell'istruzione generale e dell'istruzione e formazione professionale affinché le qualifiche dei giovani corrispondano meglio alla domanda di manodopera;
5. sviluppare un quadro generale e adottare misure concrete per conseguire gli obiettivi 2020 di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra non comprese nel sistema di scambio delle quote di emissione, in particolare attraverso le imposte sui prodotti energetici per i trasporti.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*