



Bruxelles, 29.5.2013
COM(2013) 366 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2013 del Lussemburgo

**e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità del Lussemburgo
2012-2016**

{SWD(2013) 366 final}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2013 del Lussemburgo

**e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità del Lussemburgo
2012-2016**

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,

previa consultazione del comitato economico e finanziario,

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) Sulla base delle proposte della Commissione, il Consiglio ha adottato, il 13 luglio 2010, 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'occupazione⁴, che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle politiche nazionali in materia economica e di occupazione.
- (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

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² COM(2013) 366 final.

³ P7_TA(2013)0052 e P7_TA(2013)0053.

⁴ Decisione 2013/208/UE del Consiglio del 22 aprile 2013.

possibili. Hanno convenuto 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 6 luglio 2012 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2012 del Lussemburgo e ha formulato il suo parere sul programma di stabilità aggiornato del Lussemburgo 2011-2015.
- (5) Il 28 novembre 2012 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita⁵, segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2013. Sempre il 28 novembre 2012 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, la relazione sul meccanismo di allerta⁶, in cui non annoverava il Lussemburgo tra gli Stati membri che sarebbero stati oggetto di un esame approfondito.
- (6) Il 14 marzo 2013 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per garantire la stabilità finanziaria, il risanamento di bilancio e le azioni a favore della crescita, sottolineando 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 26 aprile 2013 il Lussemburgo ha presentato il suo programma di stabilità 2013 relativo al periodo 2012-2016 e il suo programma nazionale di riforma 2013. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (8) Sulla base della valutazione del programma di stabilità 2013 a norma del regolamento (CE) n. 1466/97, il Consiglio ritiene che lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio del programma sia plausibile. In particolare, lo scenario del programma per il 2013 si avvicina molto alle previsioni di primavera 2013 della Commissione, mentre per il 2014 è lievemente più ottimistico. Le proiezioni sul disavanzo a medio termine sono elaborate sulla base di uno scenario di crescita abbastanza ottimistico, superiore alla crescita potenziale. L'obiettivo della strategia di bilancio delineata nel programma è portare il disavanzo dallo 0,8% del PIL nel 2012 allo 0,6% del PIL nel 2014. Tuttavia, per gli ultimi anni del periodo del programma è previsto un peggioramento del disavanzo, che dovrebbe raggiungere l'1,3% del PIL sia nel 2015 che nel 2016. Ciò dipende dall'introduzione di nuove norme sull'IVA nel settore dei servizi elettronici, che entrano in vigore il 1° gennaio 2015 e che allineeranno la normativa del Lussemburgo a quella dell'UE. In base a tali norme, le entrate IVA generate da attività di commercio elettronico saranno trasferite dal paese in cui è stabilito il fornitore al paese di residenza del cliente. Le autorità stimano come conseguenza una riduzione del gettito fiscale derivante dall'IVA dell'1,4% del PIL. Il governo ha già annunciato che, per compensare una parte della perdita di gettito, aumenterà l'aliquota IVA normale. Il programma di stabilità 2013 conferma il precedente obiettivo di bilancio a medio termine (OMT) di un avanzo strutturale dello 0,5% del PIL. L'OMT è in linea con i requisiti del patto di stabilità e crescita. Secondo le previsioni di primavera 2013 della Commissione e il saldo strutturale di bilancio (ricalcolato) di cui al programma, nel 2012 il Lussemburgo dovrebbe registrare un avanzo strutturale dello 0,1% del PIL, inferiore al suo OMT, e

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

dovrebbe raggiungere tale obiettivo nel 2013. Tuttavia, si prevede che già nel 2014 il Lussemburgo si discosterà nuovamente dal suo OMT per lo 0,3% del PIL, una tendenza che si confermerà ulteriormente nel 2015 e 2016. Le autorità nazionali hanno ribadito il loro obiettivo di conformarsi all'OMT entro il 2017 in modo da poter disporre di un maggiore margine di manovra. Il debito lordo dell'amministrazione pubblica, pari al 20,8% del PIL nel 2012, è ben al di sotto del valore di riferimento previsto dal trattato.

- (9) Negli ultimi anni il Lussemburgo è riuscito a mantenere il suo disavanzo pubblico al di sotto della soglia del 3% del PIL, evitando così di essere oggetto della procedura per i disavanzi eccessivi. Ciò è dovuto più alle cospicue entrate che a un contenimento della spesa. Nello specifico, si stima che nel 2012 il tasso di crescita della spesa pubblica, al netto delle misure discrezionali in materia di entrate, abbia superato il parametro di riferimento per la spesa previsto dal patto di stabilità e crescita. Si stima che la deviazione del tasso di crescita della spesa pubblica da tale parametro di riferimento sia l'1,3% del PIL, una percentuale superiore alla soglia dello 0,5% del PIL di cui al regolamento (CE) n. 1466/97. Tuttavia, per valutare tale deviazione, occorre svolgere una valutazione globale, tenendo conto di altri fattori: i) il disavanzo si è deteriorato in termini strutturali solo dello 0,2% del PIL nel 2012; ii) data la dimensione ridotta del Lussemburgo e il suo grado di apertura, l'economia del paese è estremamente soggetta a volatilità; iii) secondo le previsioni di primavera 2013 dei servizi della Commissione, il Lussemburgo dovrebbe conseguire il suo OMT già nel 2013. Tutti questi elementi dimostrano che si tratta di una deviazione non strutturale. Ciò nonostante, l'estrema volatilità delle entrate riscosse dalla pubblica amministrazione del Lussemburgo, che finora ha comportato entrate superiori alle previsioni, costituisce un rischio per la sostenibilità delle finanze pubbliche. Per affrontare meglio tali rischi, è opportuno che gli obblighi relativi al debito e alla spesa siano stabiliti per legge. Inoltre, occorre poter disporre di un organismo di vigilanza individuato e di azioni predeterminate in caso di non osservanza. L'entrata in vigore, il 1° gennaio 2015, del summenzionato pacchetto IVA e l'impatto negativo che ne deriverà per il gettito fiscale dimostrano quanto sia importante che il Lussemburgo introduca un quadro di bilancio a medio termine. Nello specifico, ciò richiederà una politica di bilancio particolarmente prudente nel 2014.
- (10) Attualmente, meno di un terzo delle entrate fiscali deriva da imposte al consumo, in parte in quanto le aliquote IVA normali o ridotte sono piuttosto basse. Il Lussemburgo è il paese dell'UE con il maggior numero di categorie di merci e servizi assoggettati ad aliquote IVA ridotte. Anche la presenza di un vasto settore finanziario, esonerato dall'IVA, contribuisce al basso rapporto IVA/PIL. Globalmente, il Lussemburgo dispone di margine per aumentare il gettito attraverso un'estensione dell'aliquota IVA normale. Inoltre, il sistema di tassazione delle imprese del Lussemburgo è caratterizzato da una forte distorsione a favore dell'indebitamento, la quale contribuisce a un elevato rapporto debito privato/PIL.
- (11) La riforma del sistema pensionistico lussemburghese, adottata nel dicembre 2012, può essere considerata solo come un primo passo nella giusta direzione. Anche tenendo conto della maggior parte degli aspetti della riforma adottata, il Lussemburgo avrebbe ancora bisogno di attuare politiche per il rafforzamento della sostenibilità a lungo termine che garantiscano un miglioramento permanente di 8,6 punti percentuali del PIL del saldo primario per colmare lo scostamento di bilancio. Pertanto, è opportuno che il Lussemburgo adotti ulteriori misure nel quadro della riforma pensionistica. L'introduzione di un limite all'adeguamento delle pensioni sulla base degli aumenti

salariali reali aumenterebbe le riserve pensionistiche e, collegando l'età pensionabile legale alla speranza di vita, contribuirebbe a garantire la sostenibilità a lungo termine del sistema pensionistico. Occorre inoltre ridurre le possibilità di prepensionamento e incentivare a restare al lavoro oltre l'età minima richiesta. Inoltre, si prevede che l'impatto della spesa per l'assistenza di lunga durata sulla sostenibilità di bilancio aggravi il divario di sostenibilità del Lussemburgo del 2,1%. Rispetto alla media UE, nel Lussemburgo si prevede un forte aumento sia del numero di anziani che del numero di persone a carico dei servizi sociali.

- (12) Malgrado il livello di produttività attuale piuttosto elevato del Lussemburgo, i margini per ottenere incrementi di produttività si stanno restringendo. Pertanto, occorre limitare l'aumento dei costi unitari del lavoro garantendo una maggiore correlazione tra salari e produttività. Il Lussemburgo ha preso misure per attenuare l'aumento salariale attraverso una modulazione dei sistemi di indicizzazione tra il 2012 e il 2014. Tuttavia, questa riforma è solo temporanea e non garantisce che a termine i salari evolvano in linea con la produttività. La produttività non è identica in tutti i settori dell'economia: nel settore finanziario il livello di produttività è quasi il doppio che nel resto dell'economia. A partire dal 2015, quando sarà nuovamente applicato il sistema tradizionale di indicizzazione automatica, vi sarà un rischio significativo per la competitività del Lussemburgo. È opportuno quindi che siano adottate misure aggiuntive per riformare il sistema di determinazione dei salari in modo più permanente in modo da evitare in futuro un ulteriore deterioramento della competitività.
- (13) L'economia del Lussemburgo dipende fortemente dal suo settore finanziario che genera circa il 30% del valore aggiunto totale e il 25% del gettito fiscale. Per salvaguardare la competitività futura del paese, bisognerebbe sviluppare "nicchie di competenza" alternative. Tuttavia, il sistema di ricerca e innovazione del Lussemburgo continua ad essere piuttosto carente e il paese non sembra essere sulla buona strada per conseguire l'obiettivo di intensità R&S previsto per il 2020. I risultati del Lussemburgo per quanto riguarda gli indici sulla cooperazione tra istituti pubblici di ricerca e imprese sono molto inferiori alla media dell'UE, a dimostrazione del fatto che attualmente la R&S del settore privato e il sistema pubblico di ricerca non collaborano. Il Lussemburgo dovrebbe contrastare la tendenza al ribasso dell'intensità di R&S, in particolare potenziando l'intensità di R&S delle imprese. Lo sviluppo di una strategia intelligente di specializzazione più mirata potrebbe contribuire ad accrescere l'impatto economico dei finanziamenti pubblici per la ricerca, in particolare in quanto garantirebbe un effetto leva sugli investimenti privati. Questo approccio mirato potrebbe essere integrato da una politica orizzontale globale incentrata sullo sviluppo e la crescita di imprese innovative.
- (14) La disoccupazione giovanile continua ad essere particolarmente alta (18%) e dipende in ampia misura dal livello di istruzione. I giovani lussemburghesi devono far fronte a un'intensa concorrenza da giovani non residenti spesso maggiormente qualificati. Nonostante il Lussemburgo si sia strenuamente impegnato a combattere la disoccupazione giovanile, occorrono ulteriori sforzi. Per accrescere le possibilità di successo, le misure adottate dovrebbero rientrare in una strategia di riforma globale, che comprenda politiche rafforzate di attivazione per combattere la dipendenza dai sussidi. Il Lussemburgo ha ottenuto risultati relativamente mediocri ai test PISA sulle competenze di base dei giovani e dovrebbe adoperarsi ulteriormente per invertire la tendenza negativa nei testi di lettura, matematica e scienze osservata dal 2006. Occorrono ulteriori sforzi per migliorare e focalizzare le risorse educative destinate

alle scuole con studenti svantaggiati e aumentare le risorse disponibili per il supporto linguistico e le classi di sostegno. Le sfide specifiche che si pongono alle persone provenienti da un contesto migratorio sul mercato del lavoro dovrebbero essere ulteriormente esaminate e affrontate tramite provvedimenti mirati, anche con riferimento alle competenze linguistiche. In questo contesto occorre dare un'attenzione particolare all'istruzione e alla formazione professionale. Servono ulteriori misure per migliorare l'insegnamento nella prima infanzia e ridurre l'abbandono scolastico, in particolare della popolazione proveniente da un contesto migratorio. Occorre promuovere l'occupabilità dei lavoratori più anziani, ad esempio attraverso un aggiornamento delle competenze.

- (15) Il Lussemburgo si è impegnato a ridurre le proprie emissioni di gas a effetto serra nei settori non compresi nel sistema di scambio di quote di emissioni (ETS) del 20% nel 2020 rispetto al 2005, ma si prevede che mancherà questo obiettivo per 27 punti percentuali. Il settore dei trasporti, che nel 2010 ha contribuito al 64% delle emissioni non-ETS, rappresenta una sfida considerevole per il Lussemburgo. Con le misure attualmente in vigore si otterrebbe solo un terzo della riduzione delle emissioni di gas a effetto serra rispetto a quanto necessario per conseguire l'obiettivo. Di conseguenza, occorre rafforzare in modo significativo le misure, ad esempio aumentando la tassazione dei carburanti per ridurre il divario impositivo con i paesi limitrofi. Sarebbe opportuno accelerare anche la riforma della tassazione sugli autoveicoli. Il Lussemburgo dovrebbe portare avanti l'attuazione di progetti che incentivino l'uso del trasporto pubblico, ad esempio introducendo una tassa di congestione stradale. Bisognerebbe altresì promuovere migliori collegamenti di trasporto pubblico con le regioni limitrofe.
- (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 europea nel suo insieme, offrendo un contributo a livello dell'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 6.
- (17) Alla luce di tale valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità del Lussemburgo e il suo parere⁷ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.
- (18) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato inoltre un'analisi completa della politica economica della zona euro nel suo complesso, in base alla quale il Consiglio ha formulato raccomandazioni specifiche rivolte agli Stati membri la cui moneta è l'euro. Il Lussemburgo dovrebbe assicurare anche l'attuazione piena e tempestiva di tali raccomandazioni,

RACCOMANDA che il Lussemburgo adotti provvedimenti nel periodo 2013-2014 al fine di:

1. mantenere una solida posizione di bilancio perseguendo l'obiettivo a medio termine al fine di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche a lungo termine, in particolare tenendo conto delle passività implicite legate all'invecchiamento della popolazione; rafforzare la governance di bilancio, adottando un quadro di bilancio a

⁷ A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

medio termine che copra l'amministrazione pubblica e includa i massimali di spesa pluriennali e introducendo il controllo indipendente delle norme di bilancio;

2. prendere misure per far fronte alla distorsione a favore del debito nella tassazione delle imprese ed ampliare l'applicazione dell'aliquota IVA normale;
3. contenere la spesa connessa all'invecchiamento demografico rendendo più efficiente la spesa per l'assistenza di lunga durata, in particolare con un maggiore accento sulla prevenzione, la riabilitazione e la vita autonoma, consolidando la riforma pensionistica adottata di recente e prendendo ulteriori misure per ridurre il prepensionamento e aumentando l'età pensionabile effettiva, ad esempio tramite il collegamento dell'età pensionabile prevista per legge alla speranza di vita;
4. oltre all'attuale congelamento dei salari, adottare ulteriori misure strutturali, in consultazione con le parti sociali e in conformità con le prassi nazionali, per riformare il sistema di determinazione dei salari, compresa l'indicizzazione dei salari, affinché si adatti meglio alla produttività, agli sviluppi settoriali e alle condizioni sul mercato del lavoro, e promuovere la competitività; moltiplicare gli sforzi per diversificare la struttura dell'economia, promuovere gli investimenti privati nella ricerca, in particolare sviluppando la cooperazione tra la ricerca pubblica e le imprese;
5. potenziare gli sforzi volti a ridurre la disoccupazione giovanile migliorando la concezione e il controllo delle politiche del mercato del lavoro; rafforzare l'istruzione generale e la formazione professionale affinché le qualifiche dei giovani corrispondano meglio alla domanda di manodopera, in particolare delle persone provenienti da un contesto migratorio; adottare misure decise per accrescere il tasso di partecipazione dei lavoratori più anziani, in particolare migliorando la loro occupabilità attraverso la formazione permanente;
6. potenziare le misure per conseguire gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra non-ETS attraverso una maggiore pressione fiscale sui prodotti energetici destinati ai trasporti.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*