



Bruxelles, 5.6.2019
COM(2019) 516 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2019 del Lussemburgo e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 del Lussemburgo

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2019 del Lussemburgo e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 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 europea,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo,

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 21 novembre 2018 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2019. Essa ha tenuto debitamente conto del pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017. Il Consiglio europeo del 21 marzo 2019 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 21 novembre 2018 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta, in cui il Lussemburgo non è stato annoverato tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito. Lo stesso giorno la Commissione ha altresì adottato una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro, che è stata approvata dal Consiglio europeo del 21 marzo 2019. Il 9 aprile 2019 il Consiglio ha adottato la raccomandazione sulla politica economica della zona euro ("raccomandazione per la zona euro").
- (2) In quanto Stato membro la cui moneta è l'euro e considerate le strette correlazioni fra le economie nell'Unione economica e monetaria, il Lussemburgo dovrebbe assicurare

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

l'attuazione piena e tempestiva della raccomandazione per la zona euro, come riflessa nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 4.

- (3) Il 27 febbraio 2019 è stata pubblicata la relazione per paese relativa al Lussemburgo 2019², nella quale sono valutati i progressi compiuti dal paese nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 13 luglio 2018, il seguito dato alle raccomandazioni adottate negli anni precedenti e i progressi verso il conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020.
- (4) Il 30 aprile 2019 il Lussemburgo ha presentato il programma nazionale di riforma 2019 e il programma di stabilità 2019. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (5) La programmazione dei Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) per il periodo 2014-2020 ha tenuto conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. Come previsto dall'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio³, ove necessario per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio la Commissione può chiedere allo Stato membro di rivedere e proporre di modificare il suo accordo di partenariato e i programmi rilevanti. La Commissione ha precisato i modi in cui conta di valersi di tale possibilità negli orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei fondi SIE a una sana gestione economica⁴.
- (6) Il Lussemburgo è attualmente nel braccio preventivo del patto di stabilità e crescita. Nel suo programma di stabilità 2019 il governo prevede un calo del saldo nominale dal 2,4 % del PIL nel 2018 all'1,0 % del PIL nel 2019, seguito quindi da un aumento quasi costante, per raggiungere un avanzo pari al 2,2 % del PIL nel 2023. In base al saldo strutturale ricalcolato⁵, l'obiettivo di bilancio a medio termine, che è stato modificato passando da un disavanzo strutturale dello 0,5 % del PIL nel 2019 a un avanzo, in termini strutturali, pari allo 0,5 % del PIL a partire dal 2020, è stato superato nel corso dell'intero periodo di riferimento del programma. Secondo il programma di stabilità 2019, il rapporto debito pubblico/PIL rimarrà nettamente al di sotto del valore di riferimento del 60 % del PIL stabilito dal trattato. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano tali proiezioni di bilancio è favorevole per tutto il periodo coperto dal programma, fatta eccezione per il 2023, anno in cui è plausibile. Sulla base delle previsioni di primavera 2019 della Commissione, il saldo strutturale registrerà un avanzo pari allo 0,9 % del PIL nel 2019 e allo 0,5 % del PIL nel 2020, inferiore, in particolare per il 2020, a quello del programma di stabilità 2019 ma pur sempre al di sopra dell'obiettivo di bilancio a medio termine o in linea con quest'ultimo. Al tempo stesso, l'andamento della spesa dovrebbe essere oggetto di un attento monitoraggio a breve e medio termine, in particolare alla luce di eventuali rischi futuri per la solidità delle entrate. Nel complesso, il Consiglio è del parere che il Lussemburgo rispetterà le disposizioni del patto di stabilità e crescita nel 2019 e nel 2020.

² SWD(2019) 1015 final.

³ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Saldo di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee, ricalcolato dalla Commissione secondo la metodologia concordata.

- (7) Nonostante le recenti riforme, in Lussemburgo la spesa connessa all'invecchiamento della popolazione (pensioni, assistenza sanitaria e assistenza a lungo termine) è destinata ad aumentare considerevolmente nel lungo periodo. Nell'ipotesi che nell'attuale sistema le politiche restino invariate, ciò potrebbe mettere a rischio la sostenibilità delle finanze pubbliche a lungo termine, nonostante l'attuale basso livello di debito pubblico e le riserve del sistema di sicurezza sociale accumulate che, secondo le previsioni, saranno in grado di garantire la sostenibilità del sistema fino al 2041. Dal 2011 vengono rivolte raccomandazioni al Lussemburgo per risolvere questo problema, ma finora sono stati compiuti progressi limitati. Nella relazione del 2018 il gruppo di lavoro del governo sulle pensioni ha discusso vari modi per migliorare la sostenibilità a lungo termine del sistema pensionistico, tra cui l'aumento graduale dell'aliquota contributiva, l'innalzamento dell'età pensionabile per tenere conto dell'allungamento della speranza di vita e l'incentivazione del pensionamento progressivo. La relazione presenta un'articolata strategia di riforme calibrate che garantisca la sostenibilità a lungo termine del sistema e nel contempo riduca al minimo l'impatto tanto sull'economia quanto sui pensionati. I previsti aumenti della spesa connessa all'invecchiamento della popolazione minacciano anche la sostenibilità a lungo termine del sistema sanitario e dell'assistenza a lungo termine. Più di tre quarti della spesa per l'assistenza a lungo termine provengono da fonti pubbliche. Si prevede che la riforma del 2018 riuscirà a garantire la sostenibilità finanziaria fino al 2030, consentendo di aumentare gradualmente i contributi dei lavoratori al sistema sanitario dall'1,4 % all'1,7 % della base retributiva, per mantenere i costi allineati alla percentuale di persone non autosufficienti. Tuttavia, l'impatto in termini di sostenibilità di bilancio a lungo termine non è ancora chiaro. Per sostenere la coesione sociale e le finanze pubbliche nel lungo periodo le politiche demografiche dovrebbero andare di pari passo con le politiche in materia di istruzione e formazione, adottando un approccio olistico per tenere conto sia delle sfide che delle opportunità generate dai cambiamenti nella demografia e nell'economia digitale, dato l'impatto dell'invecchiamento della popolazione sull'offerta di manodopera previsto nel prossimo futuro. Recentemente in alcuni settori sono emerse carenze di forza lavoro che potrebbero pregiudicare la crescita della produttività e ridurre il potenziale di crescita a lungo termine.
- (8) Nonostante i risultati complessivamente soddisfacenti del mercato del lavoro, il tasso di occupazione è in fase di stallo e determinati gruppi incontrano ancora particolari difficoltà nel mercato del lavoro. In particolare, il tasso di occupazione dei lavoratori anziani resta particolarmente basso e sono necessarie ulteriori misure per migliorarne la partecipazione al mercato del lavoro. I regimi di prepensionamento che agevolano l'uscita anticipata dei lavoratori dal mercato del lavoro sono ancora diffusi: nel 2017 il 57,5 % delle nuove pensioni concesse era costituito da pensioni anticipate. Nel 2018 il governo ha abrogato uno dei regimi di prepensionamento che consentiva alle persone di andare in pensione a partire dall'età di 57 anni, ma l'effetto di questa riforma è stato attenuato allentando le restrizioni su altri regimi di prepensionamento. I bassi tassi di attività in età avanzata sono anche per gran parte il risultato dei disincentivi finanziari a lavorare derivanti dal sistema tributario e previdenziale, che sono proporzionalmente elevati per questa fascia di età. Per incentivare l'occupazione dei lavoratori più anziani è necessaria una strategia globale che comprenda misure volte ad aiutarli a rimanere in servizio più a lungo. Il "patto delle età", un progetto di legge inteso a incoraggiare le imprese con più di 150 dipendenti ad assumere e a mantenere in attività i lavoratori più anziani attraverso misure di gestione delle età, presentato al Parlamento nell'aprile 2014, non è stato ancora adottato.

- (9) Benché il Lussemburgo mantenga il suo impegno a migliorare il contesto normativo per il settore dei servizi alle imprese, gli ostacoli normativi sono ancora notevoli in diversi settori, quali i servizi legali, contabili, di architettura e di ingegneria, secondo l'indicatore di restrittività della Commissione europea⁶. Anche l'indice di restrizione agli scambi di servizi all'interno del SEE pubblicato dall'OCSE nel dicembre 2018 ha confermato che il livello delle restrizioni normative applicate dal Lussemburgo nei confronti di altri Stati membri dell'UE è superiore alla media del mercato unico per questi settori.
- (10) Il modello economico del Lussemburgo presenta ottimi risultati, che riflettono la vigorosa e costante creazione di posti di lavoro qualificati, con il sostegno di elevati livelli di produttività che rispecchiano in larga misura i miglioramenti in termini di efficienza derivanti dalla partecipazione ai mercati globali, in particolare nel settore finanziario. Negli ultimi anni, tuttavia, la crescita della produttività ha subito una battuta d'arresto, ostacolata dal basso livello di investimenti delle imprese nell'innovazione e nell'integrazione digitale. La strategia del Lussemburgo di diversificare la sua economia, sviluppando settori chiave ad alta intensità di conoscenza nella transizione verso un'economia basata sui dati, presenta un forte potenziale in termini di stimolo agli investimenti ad alto valore aggiunto e alla crescita della produttività. In tale contesto gli investimenti pubblici rimangono consistenti e si concentrano su questi settori, in particolare sulla solidità del settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Questo importante investimento pubblico non ha però avuto effetti di ricaduta, né ha contribuito a stimolare gli investimenti privati nell'innovazione e nella digitalizzazione. Maggiori investimenti nella ricerca e nell'innovazione, così come nell'integrazione digitale, in particolare nelle imprese e soprattutto nelle piccole e medie imprese, sono importanti per migliorare la crescita della produttività e diversificare ulteriormente l'economia del Lussemburgo. L'elaborazione di un quadro nazionale coerente e integrato per le politiche e gli strumenti di sostegno in materia di ricerca e innovazione, in particolare la definizione delle priorità sulla base di una solida valutazione degli impatti economici previsti, è essenziale per consentire al Lussemburgo di sfruttare appieno il potenziale del suo ecosistema innovativo.
- (11) Maggiori investimenti nelle competenze, in particolare quelle relative alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nell'occupabilità, nell'istruzione e nella formazione, compreso un migliore allineamento dei programmi di studio alle esigenze del mercato del lavoro, e la promozione della trasformazione tecnologica e digitale sono importanti per migliorare la produttività, l'occupazione e il potenziale di crescita a lungo termine del paese e per promuovere le pari opportunità.
- (12) L'inquinamento atmosferico e la congestione del traffico nelle ore di punta costituiscono tuttora un grave problema per il Lussemburgo, sia in termini di competitività che sotto il profilo ambientale, e per di più le emissioni di CO₂ prodotte dal trasporto su strada concorrono ai cambiamenti climatici. In base alle proiezioni nazionali del 2017 presentate alla Commissione, in assenza di misure supplementari si prevede che il Lussemburgo mancherà di 3 punti percentuali il suo obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020 e di 20 punti percentuali l'obiettivo di riduzione entro il 2030. Il numero di lavoratori transfrontalieri, che attualmente rappresentano circa il 45 % della forza lavoro del Lussemburgo, il basso livello di imposizione sui carburanti per il trasporto e i prezzi elevati delle abitazioni

⁶ SWD(2016) 436 final.

incoraggiano un maggior uso dell'automobile e costituiscono un ostacolo al miglioramento della qualità dell'aria e delle condizioni del traffico. Nel contempo, negli ultimi anni è aumentato l'uso di carburanti alternativi nelle nuove autovetture vendute in Lussemburgo.

- (13) L'insufficiente offerta di alloggi potrebbe incidere negativamente sull'attrattiva del paese. La forte domanda di abitazioni in Lussemburgo continua a essere trainata dalla crescita demografica, da condizioni di finanziamento favorevoli e da una vasta forza lavoro transfrontaliera. L'offerta di alloggi e gli investimenti nell'edilizia residenziale risultano carenti, limitati da un'insufficiente disponibilità di terreni e da una bassa densità abitativa, in gran parte a causa della mancanza di incentivi per i proprietari terrieri a costruire nuovi alloggi o a vendere. Anche l'offerta di alloggi sociali appare insufficiente ed evidenzia la necessità di investimenti significativi al fine di allentare le crescenti tensioni sul mercato delle abitazioni.
- (14) Come indicato nella raccomandazione per la zona euro 2019, la lotta contro la pianificazione fiscale aggressiva è essenziale per rendere i sistemi fiscali più efficienti ed equi. Gli effetti di ricaduta tra gli Stati membri delle strategie di pianificazione fiscale aggressiva attuate dai contribuenti richiedono un'azione coordinata delle politiche nazionali a completamento della legislazione dell'UE. Il Lussemburgo ha adottato misure contro la pianificazione fiscale aggressiva, ma l'elevato livello dei dividendi, degli interessi e delle royalty pagati in percentuale del PIL indica che le imprese impegnate nella pianificazione fiscale aggressiva sfruttano la normativa tributaria del paese. La maggioranza degli investimenti esteri diretti è detenuta da "società veicolo". L'assenza di ritenute alla fonte sui pagamenti di interessi e royalty in uscita (vale a dire da soggetti stabiliti nell'UE verso soggetti stabiliti in paesi terzi) e l'esenzione dalle ritenute alla fonte per i pagamenti di dividendi in alcune circostanze può far sì che tali pagamenti sfuggano del tutto all'imposizione fiscale se non sono tassati neanche nella giurisdizione di riscossione.
- (15) La programmazione dei fondi dell'UE per il periodo 2021-2027 potrebbe contribuire a colmare alcune delle lacune individuate nelle raccomandazioni, in particolare nei settori di cui all'allegato D della relazione per paese⁷, consentendo al Lussemburgo di impiegare al meglio tali fondi per i settori individuati.
- (16) Nell'ambito del semestre europeo 2019, la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica del Lussemburgo, che ha pubblicato nella relazione per paese 2019. Ha altresì valutato il programma di stabilità 2019, il programma nazionale di riforma 2019, nonché il seguito dato alle raccomandazioni rivolte al Lussemburgo negli anni precedenti. 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'Unione, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme offrendo un contributo a livello dell'Unione per le future decisioni nazionali.
- (17) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità 2019 e ritiene che il Lussemburgo rispetterà il patto di stabilità e crescita,

⁷ SWD(2019) 1015 final.

RACCOMANDA che il Lussemburgo adotti provvedimenti nel 2019 e nel 2020 al fine di:

1. aumentare il tasso di occupazione dei lavoratori più anziani, potenziandone le opportunità di lavoro e l'occupabilità; migliorare la sostenibilità a lungo termine del sistema pensionistico, anche limitando ulteriormente il pensionamento anticipato;
2. ridurre gli ostacoli alla concorrenza nell'ambito dei servizi professionali alle imprese regolamentati;
3. incentrare la politica economica in materia di investimenti sulla promozione della digitalizzazione, dell'innovazione e dello sviluppo delle competenze, sul miglioramento dei trasporti sostenibili e sull'aumento dell'offerta di alloggi, in particolare potenziando gli incentivi e rimuovendo gli ostacoli alla costruzione;
4. modificare le caratteristiche del sistema fiscale che possono favorire una pianificazione fiscale aggressiva, in particolare mediante i pagamenti in uscita.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*