

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

del 12 luglio 2011

sul programma nazionale di riforma 2011 del Lussemburgo e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità aggiornato del Lussemburgo, 2011-2014

(2011/C 210/02)

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 economiche ⁽¹⁾, in particolare l'articolo 5, paragrafo 3,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

sentito il 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 l'occupazione e la crescita 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 Consiglio ha adottato il 13 luglio 2010 una raccomandazione sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (per il periodo 2010-2014) e il 21 ottobre 2010 una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione ⁽²⁾, 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.
- (3) Il 12 gennaio 2011 la Commissione ha adottato la prima Analisi annuale della crescita, che segna l'inizio di un nuovo ciclo di *governance* economica nell'UE e del primo semestre europeo di coordinamento integrato ed ex-ante delle politiche, che si fonda sulla strategia Europa 2020.

- (4) Il 25 marzo 2011 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per il risanamento finanziario e le riforme strutturali (in linea con le conclusioni del Consiglio del 15 febbraio e del 7 marzo 2011 e in seguito all'Analisi annuale della crescita della Commissione). Il Consiglio europeo ha rilevato che occorre attribuire priorità al ripristino di bilanci sani e alla sostenibilità dei conti pubblici, alla riduzione della disoccupazione attraverso riforme del mercato del lavoro e a nuovi sforzi intesi ad aumentare la crescita. Esso ha invitato gli Stati membri a tradurre tali priorità in misure concrete che saranno inserite nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.
- (5) Il 25 marzo 2011 il Consiglio europeo ha inoltre invitato gli Stati membri che partecipano al patto Euro Plus a presentare i loro impegni in tempo utile perché possano essere inseriti nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.
- (6) Il 29 aprile 2011 il Lussemburgo ha presentato l'aggiornamento 2011 del suo programma di stabilità, relativo al periodo 2011-2014, e il suo programma nazionale di riforma 2011. Onde tener conto di eventuali correlazioni, i due programmi sono stati valutati contemporaneamente.
- (7) Considerato il peso eccezionale del settore finanziario nell'economia del paese, il Lussemburgo ha resistito alla crisi economica e finanziaria relativamente bene. Dopo il calo del PIL in termini reali del 3,6 % nel 2009, l'economia ha registrato una rapida ripresa nel 2010. Il PIL è cresciuto del 3,5 % circa, stimolato da un aumento della spesa pubblica deciso dal governo nel quadro del piano europeo di ripresa economica e da un forte incremento delle esportazioni nette. L'occupazione è rimasta solida, grazie in parte a un notevole ricorso a regimi di disoccupazione parziale incoraggiato dalle autorità. La disoccupazione ha cominciato ad aumentare all'inizio del 2008 e si è globalmente stabilizzata intorno al 6 %, un livello eccezionalmente elevato per il Lussemburgo. Nonostante la recessione, le finanze pubbliche del Lussemburgo sono relativamente sane (un disavanzo dell'1,7 % e un debito lordo del 18,4 % nel 2010) grazie a una situazione di partenza estremamente favorevole.
- (8) In base alla valutazione del programma di stabilità aggiornato a norma del regolamento (CE) n. 1466/97, il Consiglio ritiene che lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio sia leggermente prudente rispetto alle previsioni di primavera 2011 dei servizi della Commissione. Secondo il programma di stabilità, l'obiettivo per il 2011 è un disavanzo dell'1 %, valore in linea con le previsioni di primavera dei servizi della

⁽¹⁾ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

⁽²⁾ Mantenuti per il 2011 mediante decisione 2011/308/UE del Consiglio, del 19 maggio 2011, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (GU L 138 del 26.5.2011, pag. 56).

- Commissione. Il programma di stabilità, nell'ipotesi di politiche invariate, prevede che il disavanzo nominale si deteriori, raggiungendo l'1,5 % del PIL nel 2012, per poi migliorare gradualmente scendendo di nuovo allo 0,8 % del PIL entro il 2014. Le previsioni dei servizi della Commissione sono leggermente più ottimistiche in quanto prospettano un disavanzo dell'1,1 % del PIL nel 2012 sulla base di uno scenario macroeconomico più favorevole e di un aumento più lento delle spese. Il programma di stabilità non prevede il conseguimento dell'obiettivo a medio termine, definito come un avanzo strutturale dello 0,5 % del PIL, nel periodo di programmazione 2011-2014. Al contrario, il saldo strutturale (ricalcolato dai servizi della Commissione sulla base delle informazioni contenute nel programma di stabilità, applicando la metodologia comune) dovrebbe peggiorare progressivamente da un avanzo dello 0,3 % nel 2011 a un disavanzo dello 0,8 % nel 2014.
- (9) Dato che le previsioni di crescita del PIL rimangono solide, le finanze pubbliche del Lussemburgo potrebbero beneficiare di un ulteriore miglioramento del saldo strutturale per cui l'obiettivo a medio termine potrebbe essere raggiunto già nel 2012. Ciò garantirebbe al Lussemburgo un margine di sicurezza in caso di una possibile futura recessione economica e contribuirebbe a migliorare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. Inoltre, alla luce dell'impatto stimato delle passività implicite legate all'invecchiamento della popolazione, il paese trarrebbe beneficio da un obiettivo a medio termine più ambizioso.
- (10) Secondo l'ultima valutazione della Commissione i rischi riguardo alla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche sembrano essere medi. In Lussemburgo l'aumento della spesa pubblica connessa all'invecchiamento della popolazione dovrebbe essere il più elevato dell'UE nei prossimi decenni. Il finanziamento a breve termine del sistema pensionistico è attualmente sostenuto da un basso indice di dipendenza degli anziani e dipende in parte dai contributi versati dalla popolazione relativamente giovane dei lavoratori transfrontalieri. In futuro entrambi i fattori subiranno un'inversione di tendenza e i costi relativi alle pensioni dovrebbero aumentare considerevolmente. Nonostante il governo abbia accumulato notevoli attività e le riserve pensionistiche siano ancora in crescita, esse non saranno sufficienti ad assicurare la sostenibilità del sistema. Inoltre, il tasso di occupazione dei lavoratori più anziani (fascia di età 55-64), che era del 38,2 % nel 2009, è uno dei più bassi nell'UE (media UE: 46 %). Mentre l'età pensionabile è fissata dalla legge, in linea di principio, a 65 anni, il sistema pensionistico del Lussemburgo consente spesso il prepensionamento senza praticamente alcuna riduzione del livello della pensione, che è, in più, relativamente elevato. Di conseguenza l'età media del ritiro dal mondo del lavoro è di 59,4 anni, con le relative conseguenze sui costi del sistema pensionistico. I piani di riforma pensionistica del governo prevedono un nuovo modello inteso a mantenere più a lungo in servizio i lavoratori, su base volontaria. Sarebbe così migliorato il tasso di dipendenza del sistema pensionistico. Tuttavia, questo meccanismo riguarderebbe solo i nuovi pensionati e si applicherebbe unicamente agli anni lavorativi successivi all'entrata in vigore della riforma, per cui produrrebbe effetti soltanto fra 40 anni.
- (11) La competitività dei prezzi e dei costi del Lussemburgo è considerevolmente peggiorata dall'inizio del decennio scorso a seguito dell'evoluzione sia dei salari che della produttività. Nel periodo 2000-2010 i costi del lavoro per unità di prodotto in Lussemburgo sono aumentati di circa una volta e mezzo più rapidamente che nella media dell'UE-15 e oltre cinque volte più rapidamente che in Germania. Visto l'accordo tra il governo e i sindacati per rinviare, dalla primavera all'ottobre 2011, l'applicazione del meccanismo di indicizzazione automatica dei salari, l'aumento dei salari reali nel 2011 sarà particolarmente moderato. Non è ancora stata adottata una decisione sulla soglia successiva. Date le attuali previsioni di inflazione, la prossima indicizzazione automatica potrebbe aver luogo già nella primavera del 2012, annullando così i benefici ottenuti in termini di competitività dei costi.
- (12) Nonostante una crescita dell'occupazione tradizionalmente elevata, il tasso di occupazione della popolazione residente è inferiore alla media dell'UE, soprattutto per le fasce di età alle due estremità della scala. La creazione di posti di lavoro negli ultimi anni ha beneficiato soprattutto i non residenti. La crescita della disoccupazione dal 2008, anche se legata alla recessione, presenta sempre più un carattere strutturale, dimostrato dal fatto che negli anni di crescita precedenti la crisi l'occupazione doveva crescere del 4 % circa ogni anno per produrre un calo marginale della disoccupazione. Nel 2010 la disoccupazione giovanile è risultata relativamente elevata al 16,1 % rispetto al 6 % del totale della popolazione attiva. Il tasso di disoccupazione dipende in larga misura dal livello di istruzione. I giovani residenti in Lussemburgo sono fortemente in concorrenza per i posti di lavoro disponibili con i non residenti, i quali sono spesso anche più altamente qualificati.
- (13) Nel contesto del patto Euro Plus il governo ha illustrato una serie di impegni, che si riferiscono ai quattro settori del Patto. Per quanto riguarda il settore fiscale, il governo ha approvato gli elementi salienti della riforma pensionistica e si impegna a portarla a termine entro la fine del 2011. Le misure intese a rafforzare la stabilità finanziaria sono incentrate sul potenziamento della resistenza del settore finanziario, mediante la regolamentazione e la vigilanza a livello europeo e internazionale, e sul proseguimento degli sforzi intesi a diversificare la struttura dell'economia lussemburghese. Le misure a favore dell'occupazione mirano ad aumentare l'efficacia delle politiche attive per l'occupazione (riforma della «Administration de l'emploi») e ad incoraggiare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita nel settore privato mediante un tasso di cofinanziamento superiore da parte dello Stato. Le misure relative alla concorrenza prevedono un rinvio dell'indicizzazione dei salari dalla primavera 2011 (secondo quanto fissato dal sistema di indicizzazione automatica) all'ottobre 2011 e un impegno a negoziare con le parti sociali un rinvio analogo per il 2012. Il governo si è inoltre impegnato a migliorare il contesto imprenditoriale attraverso la semplificazione amministrativa e infrastrutture più efficienti. Tali impegni sono coerenti con il più ampio programma di riforma delineato nel programma di stabilità e nel programma nazionale di riforma e affrontano le sfide poste dai settori delle pensioni, della

competitività, dell'occupazione (in particolare dei giovani e dei lavoratori più anziani) e del settore finanziario. Alcune delle riforme proposte non sono tuttavia sufficientemente dettagliate. Gli impegni relativi al patto Euro Plus sono stati valutati e presi in conto nelle raccomandazioni.

(14) La Commissione ha valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma, compresi gli impegni relativi al patto Euro Plus, del Lussemburgo. Ha tenuto conto non solo della loro importanza per una politica fiscale e socioeconomica sostenibile in Lussemburgo, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, vista la necessità di rafforzare la *governance* economica globale dell'Unione europea offrendo un contributo a livello dell'UE per le future decisioni nazionali. In tale contesto la Commissione ritiene che, in considerazione delle prospettive macroeconomiche favorevoli, dovrebbe essere possibile una riduzione più ambiziosa del disavanzo nel 2011 e che un impegno maggiore nel settore fiscale consentirebbe al Lussemburgo di conseguire l'obiettivo a medio termine nel 2012. Occorrerebbe inoltre prendere ulteriori iniziative per riformare il sistema pensionistico e promuovere l'invecchiamento attivo, rafforzare la competitività e aiutare i giovani a trovare un posto di lavoro.

(15) Alla luce della valutazione che precede, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità aggiornato del Lussemburgo per il 2011; il suo parere ⁽¹⁾ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui ai successivi punti 1 e 2. Tenuto conto delle conclusioni del Consiglio europeo del 25 marzo 2011, il Consiglio ha altresì esaminato il programma nazionale di riforma del Lussemburgo,

RACCOMANDA che il Lussemburgo adotti provvedimenti nel periodo 2011-2012 al fine di:

1. beneficiare del miglioramento delle condizioni cicliche per rafforzare lo sforzo di bilancio e utilizzare le entrate aggiuntive inattese al fine di ridurre ulteriormente il disavanzo nominale e di raggiungere l'obiettivo a medio termine nel 2012;
2. proporre e attuare una vasta riforma delle pensioni per garantire la sostenibilità a lungo termine del sistema pensionistico, iniziando con misure che aumentino il tasso di partecipazione dei lavoratori più anziani, in particolare scoraggiando i prepensionamenti. Al fine di aumentare l'effettiva età pensionabile, potrebbero essere valutate misure che mettano in relazione l'età pensionabile prevista dalla legge e l'aspettativa di vita;
3. adottare provvedimenti per riformare, in consultazione con le parti sociali e in conformità alle prassi nazionali, il sistema di negoziazione e di indicizzazione dei salari in modo da garantire che gli aumenti salariali riflettano meglio l'evoluzione della produttività del lavoro e della competitività;
4. adottare provvedimenti per ridurre la disoccupazione giovanile rafforzando le misure relative alla formazione e all'istruzione per garantire una migliore corrispondenza tra le qualifiche dei giovani e la domanda di lavoro.

Fatto a Bruxelles, addì 12 luglio 2011.

Per il Consiglio
Il presidente
J. VINCENT-ROSTOWSKI

⁽¹⁾ Previsto all'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97.