

Bruxelles, 23.5.2018
COM(2018) 415 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2018 del Lussemburgo

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 del Lussemburgo

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2018 del Lussemburgo

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 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 22 novembre 2017 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2018. 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 22 marzo 2018 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 22 novembre 2017 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 anche adottato una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro, che è stata approvata dal Consiglio europeo il 22 marzo 2018. Il 14 maggio 2018 il Consiglio ha adottato la raccomandazione sulla politica economica della zona euro ("raccomandazione per la zona euro").

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² COM(2018) 415 final.

³ P8_TA(2018)0077 e P8_TA(2018)0078.

- (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 l'attuazione piena e tempestiva della raccomandazione per la zona euro, come riflessa nelle raccomandazioni di cui ai punti 1 e 2.
- (3) Il 7 marzo 2018 è stata pubblicata la relazione per paese relativa al Lussemburgo 2018⁴, nella quale sono valutati i progressi compiuti dal paese nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio l'11 luglio 2017, 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 2018 il Lussemburgo ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2018 e il suo programma di stabilità 2018. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente per tener conto delle loro correlazioni.
- (5) La programmazione dei Fondi strutturali e d'investimento europei per il periodo 2014-2020 ha tenuto conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. In applicazione dell'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio⁵, ove necessario per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio la Commissione può chiedere ad uno Stato membro di rivedere e proporre di modificare il suo contratto 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 strutturali e d'investimento europei a una sana gestione economica⁶.
- (6) Il Lussemburgo è attualmente nel braccio preventivo del patto di stabilità e crescita. Nel suo programma di stabilità 2018 il governo prevede un calo del saldo nominale dall'1,5% del PIL nel 2017 all'1,1% del PIL nel 2018, seguito quindi da un aumento quasi costante, per raggiungere un avanzo pari al 2,4% del PIL nel 2022. L'obiettivo di bilancio a medio termine, ossia un disavanzo strutturale pari allo 0,5 % del PIL, continuerà a essere rispettato con un margine durante l'intero periodo di riferimento del programma. Secondo il programma di stabilità 2018, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe rimanere 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 il periodo fino al 2020 e plausibile per il periodo successivo. Sulla base delle previsioni di primavera 2018 della Commissione, il saldo strutturale dovrebbe registrare un avanzo pari allo 0,8% del PIL nel 2018 e allo 0,3% del PIL nel 2019, inferiore, in particolare nel 2019, a quello del programma di stabilità 2018 ma pur sempre superiore all'obiettivo di bilancio a medio termine. Nel complesso il Consiglio ritiene che il Lussemburgo rispetterà le disposizioni del patto di stabilità e crescita nel 2018 e nel 2019.
- (7) L'economia lussemburghese continua a crescere in modo sano e, dalla recessione mondiale del 2009, ha ottenuto risultati migliori rispetto alla zona euro nel suo complesso. Il settore finanziario resta il principale motore della crescita economica e

⁴ SWD(2018) 214 final.

⁵ 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).

⁶ COM(2014) 494 final.

continua a essere robusto e redditizio, come dimostrano i notevoli avanzi sia nel saldo dei servizi che nelle partite correnti. Il contributo relativo del settore estero alla crescita del PIL reale rappresentava in media il 61% nel periodo 2013-2016, nonostante saldi negativi ricorrenti della bilancia commerciale. Il Lussemburgo è un creditore netto del resto del mondo e alla fine del 2016 le attività e le passività lorde estere hanno raggiunto i 10 500 miliardi di EUR. Le autorità nazionali hanno attuato ulteriormente misure macroprudenziali e di vigilanza e gli intermediari finanziari interessati si stanno adeguando al mutato quadro di riferimento strategico nazionale ed europeo.

- (8) Come indicato nella raccomandazione per la zona euro 2018, la lotta contro le strategie di pianificazione fiscale aggressiva resta essenziale per evitare le distorsioni della concorrenza fra imprese, applicare un trattamento equo dei contribuenti e salvaguardare le finanze pubbliche. Gli effetti di ricaduta delle strategie di pianificazione fiscale aggressiva fra gli Stati membri necessitano di un'azione coordinata delle politiche nazionali per integrare la legislazione dell'UE. Nonostante la dimensione del suo settore finanziario, l'elevato livello dei dividendi, degli interessi e dei canoni pagati in percentuale del PIL indica che la normativa tributaria del paese è impiegata dalle imprese impegnate nella pianificazione fiscale aggressiva. La maggioranza degli investimenti esteri diretti è detenuta da "società veicolo". L'assenza di ritenute alla fonte sui pagamenti di interessi e canoni in uscita (ossia 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 agevolare l'evasione fiscale totale se tali pagamenti non sono soggetti a imposizione nella giurisdizione di destinazione. La Commissione prende atto dei progressi compiuti dal Lussemburgo, come l'adozione di un regime di brevetti attraente sotto il profilo fiscale, in linea con le norme internazionali. Sulla base dei recenti scambi la Commissione proseguirà il dialogo costruttivo per lottare contro le strategie di pianificazione fiscale aggressiva.
- (9) Da diversi decenni le autorità lussemburghesi si impegnano attivamente per diversificare l'economia, potenziando determinati settori, compresi il settore delle tecnologie dell'informazione e il settore spaziale. Tenuto conto dell'elevato costo del lavoro nel paese, le attività a maggior valore aggiunto hanno il potenziale per sbloccare fonti di crescita alternative. Il successo della diversificazione dell'economia nazionale dipende quindi in gran parte dai settori meno sensibili ai livelli del costo del lavoro. Essi si fondano largamente sulla ricerca e l'innovazione, che tendono a presentare un'elevata intensità di tecnologia e conoscenze. Questa strategia è stata recentemente potenziata. Sono in corso di attuazione progetti di investimento pubblici di ampio respiro, compresi la ricerca e sviluppo nonché la regolamentazione del mercato, fra le altre misure, al fine di sviluppare tali settori prioritari. Fra il 2000 e il 2016 il Lussemburgo ha quintuplicato la propria spesa per la ricerca e sviluppo, per raggiungere lo 0,60% del PIL. Tali investimenti hanno portato il paese a creare rapidamente un efficiente sistema di ricerca pubblica. Tuttavia, sebbene gli investimenti pubblici in ricerca e sviluppo siano superiori alla media della zona euro, gli investimenti privati in tale settore e i risultati dell'innovazione, misurati secondo il quadro europeo di valutazione dell'innovazione, hanno registrato un declino costante. La struttura dell'economia nazionale spiega parzialmente la minore intensità di ricerca e sviluppo delle imprese in un confronto a livello internazionale, in quanto i settori che rappresentano la parte più consistente del PIL (i servizi e in particolare il settore finanziario) tradizionalmente investono meno in ricerca e sviluppo. Questa tendenza è tuttavia più marcata in Lussemburgo rispetto alla media dell'UE e l'intensità di ricerca e sviluppo delle imprese è scesa allo 0,64% del PIL nel 2016, rispetto all'1,5% del PIL

nel 2000. La tendenza al ribasso degli investimenti privati indica che permangono ostacoli in questo settore. Questo dato indica altresì che gli sforzi pubblici nel campo della ricerca e sviluppo non producono ricadute positive sugli investimenti delle imprese. Di conseguenza, il potenziamento delle capacità di ricerca pubblica deve essere integrato meglio in un approccio globale all'ecosistema innovativo. Nel 2017 è stata adottata una nuova legge intesa a rinnovare i regimi di aiuto per la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione, ampliando così la portata degli aiuti pubblici disponibili.

- (10) Si prevede che il Lussemburgo non rispetterà l'obiettivo 2020 di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. L'inquinamento atmosferico e la congestione del traffico nelle ore di punta costituiscono gravi problemi per il paese e aggravano le concentrazioni di diossido di azoto e le emissioni di gas a effetto serra. Nel 2015 oltre la metà delle emissioni di gas a effetto serra era generata dal settore dei trasporti. Il basso livello di imposizione dei carburanti, l'elevato numero di veicoli aziendali e l'alto livello dei prezzi immobiliari costituiscono alcuni dei principali fattori alla radice dell'importante utilizzo delle automobili e dell'aumento del numero di lavoratori transfrontalieri. Le aliquote dell'imposta sul carburante per il trasporto sono tra le più basse dell'UE e offrono un incentivo per l'aumento del consumo del carburante, comprese le vendite transfrontaliere. Recenti misure hanno tuttavia stimolato lo sviluppo di una mobilità più sostenibile, in particolare attraverso la riforma fiscale del 2016 e anche attraverso investimenti significativi nei trasporti pubblici. Le sfide più urgenti riguardano in particolare il completamento e l'ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie.
- (11) Il Lussemburgo è impegnato a ridurre le restrizioni normative nel settore dei servizi alle imprese. Misure recenti si sono incentrate in particolare sulle professioni di architetto e di ingegnere e sono state annunciate ulteriori riforme volte a ridurre ulteriormente le restrizioni in questi settori. Inoltre, la cosiddetta "legge omnibus" adottata nel marzo del 2017 ha introdotto misure di semplificazione amministrativa, che consentono fra l'altro l'esame orizzontale delle procedure amministrative. Permangono tuttavia ostacoli normativi nel settore dei servizi per le imprese. L'assenza di una specifica procedura di valutazione di equivalenza per i requisiti di assicurazione professionale, che consenta una copertura assicurativa equivalente da parte di prestatori di servizi provenienti da altri Stati, può costituire una fonte di restrizioni. La professione di avvocato in particolare è disciplinata da una normativa altamente restrittiva rispetto alla media dell'UE. L'ampia portata delle attività riservate incide sulla fornitura di servizi di consulenza giuridica da parte di avvocati o di altri prestatori, in particolare per quanto riguarda i servizi online. Altre restrizioni riguardano la forma giuridica e i requisiti in materia di partecipazione azionaria, le norme sull'incompatibilità e le restrizioni multidisciplinari.
- (12) Permangono preoccupazioni relativamente alla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche a causa del previsto aumento dei costi legati all'invecchiamento. Il Lussemburgo prevede un forte aumento della proporzione della popolazione anziana che sarà dipendente entro il 2070 e, secondo le ultime proiezioni del ministero della previdenza sociale, il saldo operativo del sistema pensionistico si troverà in una situazione di disavanzo entro il 2023. Tuttavia, gli avanzi attuali e passati del sistema pensionistico sono stati accantonati e le riserve accumulate sarebbero in grado di garantire la sostenibilità del sistema per ulteriori 20 anni. Secondo la relazione del 2018 sull'invecchiamento, i costi connessi all'invecchiamento dovrebbero aumentare di 13 punti percentuali di PIL fra il 2016 e il 2070, superando le soglie di sostenibilità, in particolare a causa delle pensioni, che rappresentano 8,9 punti percentuali di PIL.

La spesa per le cure di lunga durata in proporzione del PIL è una delle più elevate fra gli Stati membri. Nonostante la riforma adottata nel 2017, si prevede che entro il 2070 tale spesa aumenterà di 3 punti percentuali rispetto al livello attuale.

- (13) Il tasso di occupazione dei lavoratori anziani resta particolarmente basso e sono necessarie ulteriori misure per migliorarne l'occupabilità e le opportunità lavorative. È altresì importante garantire la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. I regimi di prepensionamento che agevolano l'uscita anticipata dei lavoratori dal mercato del lavoro restano ampiamente diffusi e il 59,2% delle nuove pensioni concesse è costituito da pensioni anticipate. Una legge intesa a sopprimere un regime di prepensionamento è stata promulgata nel dicembre 2017 ma la sua incidenza netta sull'età media effettiva di pensionamento e sulla spesa è incerta, in quanto agevola le condizioni di altri regimi di prepensionamento. Tali risultati scarsi del mercato del lavoro sono parzialmente riconducibili ai disincentivi finanziari a lavorare, che sono relativamente elevati per questo gruppo. Per incoraggiare l'occupazione dei lavoratori più anziani è necessaria una strategia che comprenda misure volte ad aiutare i lavoratori a rimanere nell'occupazione attiva 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 dell'età, presentato al Parlamento nell'aprile 2014, non è stato ancora adottato. Per quanto riguarda l'istruzione, il Lussemburgo deve affrontare il notevole impatto del contesto socioeconomico degli studenti sugli esiti del percorso educativo. È altresì importante rispondere alla forte domanda di competenze altamente specializzate.
- (14) I prezzi immobiliari hanno continuato a crescere e possono compromettere la capacità del paese di attrarre e a mantenere una forza lavoro qualificata, un'ampia parte della quale è composta da cittadini di altri paesi. Le pressioni dei prezzi degli alloggi derivano da un'asimmetria di fondo fra la domanda e l'offerta. Sul versante dell'offerta, l'insufficiente disponibilità di terreni e l'assenza di incentivi affinché i privati vendano terreni o immobili sembrano costituire un ostacolo alla creazione di nuovi alloggi. Sono necessari ulteriori lavori per promuovere gli investimenti nell'edilizia residenziale aumentando gli incentivi a stimolare le vendite immobiliari, migliorando le procedure amministrative per la concessione di licenze edilizie e offrendo alloggi sociali economicamente accessibili. La riforma fiscale recentemente adottata sulle plusvalenze generate dalla vendita di immobili e l'aggiornamento del programma di alloggi sociali non sembrano destinati ad aumentare l'offerta di alloggi, tenuto conto della tendenza costante all'aumento dei prezzi. Sul versante della domanda, l'elevata crescita della popolazione e dell'occupazione fanno aumentare i prezzi. La situazione del mercato degli alloggi peggiora inoltre il problema della congestione del traffico e dell'inquinamento. Inoltre, l'incremento dei prezzi immobiliari si ripercuote sull'indebitamento delle famiglie, dstando preoccupazioni in merito alla sostenibilità del loro debito. L'indebitamento delle famiglie è aumentato rapidamente negli ultimi 10 anni, per raggiungere un valore stimato pari al 165% del reddito disponibile nel 2016, il che riflette l'inflazione nel settore degli immobili, in quanto circa l'80% del debito delle famiglie è composto da mutui ipotecari. Le autorità di vigilanza lussemburghesi stanno tuttavia introducendo le pertinenti misure macroprudenziali e le raccomandazioni del Comitato europeo per il rischio sistemico al fine di ridurre le vulnerabilità e i rischi potenziali per la stabilità finanziaria. In seguito alle proposte del Comitato nazionale per il rischio sistemico, il governo ha recentemente presentato anche un insieme di misure, tra cui limitazioni ai prestiti, finalizzate ad evitare un incremento della vulnerabilità delle famiglie, che tuttavia devono essere ancora approvate dal Parlamento.

- (15) Nell'ambito del semestre europeo 2018, la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica del Lussemburgo, che ha pubblicato nella relazione per paese 2018. Ha altresì valutato il programma di stabilità 2018 e il programma nazionale di riforma 2018 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.
- (16) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità 2018 e ritiene che il Lussemburgo dovrebbe rispettare il patto di stabilità e crescita,

RACCOMANDA che il Lussemburgo adotti provvedimenti nel 2018 e nel 2019 al fine di:

1. aumentare il tasso di occupazione dei lavoratori più anziani, potenziandone le opportunità di lavoro e l'occupabilità, limitando ulteriormente il prepensionamento anche al fine di migliorare la sostenibilità a lungo termine del sistema pensionistico;
2. ridurre ulteriormente le restrizioni normative nel settore dei servizi alle imprese.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*