



Bruxelles, 23.5.2022
COM(2022) 618 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2022 del Lussemburgo e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2022 del Lussemburgo

{SWD(2022) 618 final} - {SWD(2022) 640 final}

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2022 del Lussemburgo e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2022 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 regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio² che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza è entrato in vigore il 19 febbraio 2021. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza fornisce sostegno finanziario per l'attuazione di riforme e investimenti, con uno stimolo di bilancio finanziato dall'Unione. Contribuisce alla ripresa economica e all'attuazione di investimenti e riforme sostenibili e propizi per la crescita, volti in particolare a promuovere la transizione verde e digitale, e rafforza la resilienza e la crescita potenziale delle economie degli Stati membri. Contribuisce inoltre a promuovere finanze pubbliche sostenibili e a stimolare la crescita e la creazione di posti di lavoro nel medio e lungo periodo. Il contributo finanziario massimo per ciascuno Stato membro nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza [è stato] aggiornato il [XX] giugno 2022, a norma dell'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/241.
- (2) Il 24 novembre 2021 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita sostenibile, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2022. Ha tenuto debito conto del rinnovato impegno comune del vertice sociale di Porto del maggio 2021 a proseguire l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017. Il 25 marzo 2022 il Consiglio europeo ha approvato le priorità

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (GU L 57 del 18.2.2021, pag. 17).

dell'analisi annuale della crescita sostenibile 2022. Sempre il 24 novembre 2021 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta, in cui non annoverava il Lussemburgo tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito³. Lo stesso giorno ha adottato anche una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio relativa alla politica economica della zona euro, che il Consiglio ha adottato il 5 aprile 2022, e la proposta di relazione comune sull'occupazione 2022 che analizza l'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione e i principi del pilastro europeo dei diritti sociali, che il Consiglio ha adottato il 14 marzo 2022.

- (3) L'invasione russa dell'Ucraina, di poco successiva alla pandemia mondiale, ha sensibilmente modificato il contesto geopolitico ed economico. L'impatto dell'invasione sulle economie degli Stati membri si è manifestato, ad esempio, con l'aumento dei prezzi dell'energia e dei generi alimentari e prospettive di crescita più deboli. L'aumento dei prezzi dell'energia grava in particolare sulle famiglie più vulnerabili che vivono o rischiano di cadere in condizioni di povertà energetica. L'UE sta inoltre registrando un afflusso senza precedenti di persone in fuga dall'Ucraina. In questo contesto il 4 marzo 2022 è stata attivata per la prima volta la direttiva sulla protezione temporanea⁴, che riconosce agli sfollati ucraini il diritto di soggiornare legalmente nell'UE e dà loro accesso all'istruzione e alla formazione, al mercato del lavoro, all'assistenza sanitaria, agli alloggi e all'assistenza sociale.
- (4) Tenuto conto dei rapidi mutamenti della situazione economica e geopolitica, il semestre europeo riprende il suo ampio coordinamento delle politiche economiche e occupazionali nel 2022, seguendo nel contempo un'evoluzione in linea con i requisiti di applicazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, come indicato nell'analisi annuale della crescita sostenibile 2022. L'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza adottati è fondamentale per il conseguimento delle priorità politiche del semestre europeo; i piani infatti affrontano tutte o un sottoinsieme significativo delle raccomandazioni specifiche per paese formulate nei cicli 2019 e 2020. Le raccomandazioni specifiche per paese 2019 e 2020 sono ugualmente pertinenti per i piani per la ripresa e la resilienza riveduti, aggiornati o modificati a norma degli articoli 14, 18 e 21 del regolamento (UE) 2021/241, e si aggiungono alle eventuali raccomandazioni specifiche per paese formulate entro la data di presentazione del piano modificato.
- (5) La clausola di salvaguardia generale è attiva da marzo 2020⁵. Nella comunicazione del 3 marzo 2021⁶, la Commissione ha ritenuto che la decisione sulla disattivazione o sul mantenimento della clausola di salvaguardia generale dovrebbe essere presa nel quadro di una valutazione globale dello stato dell'economia, prendendo come criterio quantitativo principale il livello di attività economica nell'UE o nella zona euro rispetto ai livelli precedenti la crisi (fine 2019). L'accresciuta incertezza e i forti rischi di revisione al ribasso per le prospettive economiche nel contesto della guerra in Europa, i rincari dei prezzi dell'energia senza precedenti e il protrarsi di turbative nelle

³ Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25).

⁴ Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea (GU L 71 del 4.3.2022, pag. 1).

⁵ Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, Bruxelles, 20.3.2020 (COM(2020) 123 final).

⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio "A un anno dall'insorgere della pandemia di COVID-19: la risposta della politica di bilancio", Bruxelles, 3.3.2021 (COM(2021) 105 final).

catene di approvvigionamento giustificano il mantenimento della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita per tutto il 2023.

- (6) Seguendo l'approccio adottato dal Consiglio nel parere del 18 giugno 2021 sul programma di stabilità 2021, la misura migliore per valutare l'orientamento della politica di bilancio è attualmente la variazione, in relazione alla crescita potenziale a medio termine, della spesa primaria (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate), escluse le misure temporanee di emergenza connesse alla crisi COVID-19, ma compresa la spesa finanziata da sostegno non rimborsabile (sovvenzioni) del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'Unione⁷. Oltre all'orientamento generale della politica di bilancio, al fine di valutare se la politica di bilancio nazionale sia prudente e la sua composizione favorevole a una ripresa sostenibile in linea con la transizione verde e digitale, è dedicata particolare attenzione anche all'evoluzione della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale⁸ (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate ed escluse le misure temporanee di emergenza connesse alla crisi COVID-19) e degli investimenti finanziati a livello nazionale.
- (7) Il 2 marzo 2022 la Commissione ha adottato una comunicazione che fornisce orientamenti generali per la politica di bilancio nel 2023, con l'obiettivo di sostenere la preparazione dei programmi di stabilità e convergenza degli Stati membri e rafforzare in tal modo il coordinamento delle politiche⁹. Pur restando pronta a reagire all'evoluzione della situazione economica, sulla base delle prospettive macroeconomiche risultanti dalle previsioni d'inverno 2022 la Commissione ha osservato che la transizione da una politica di bilancio aggregata di sostegno nel 2020-2022 a una politica di bilancio aggregata sostanzialmente neutra nel 2023 sarebbe appropriata e ha annunciato che è opportuno continuare a differenziare le raccomandazioni di bilancio per il 2023 tra i vari Stati membri e tenere conto di eventuali effetti di ricaduta transfrontalieri. La Commissione ha invitato gli Stati membri a integrare gli orientamenti nei rispettivi programmi di stabilità e convergenza e si è impegnata a monitorare attentamente l'evoluzione delle prospettive economiche e ad aggiornare secondo necessità gli orientamenti politici al più tardi nel quadro del pacchetto di primavera del semestre di fine maggio 2022.
- (8) A fronte degli orientamenti di bilancio forniti il 2 marzo 2022, le raccomandazioni in materia di bilancio per il 2023 tengono conto del peggioramento delle prospettive economiche, dell'accresciuta incertezza e degli ulteriori rischi di revisione al ribasso, nonché dell'inflazione più elevata rispetto a quanto prospettato nelle previsioni d'inverno. Alla luce di tali considerazioni, la risposta di bilancio deve incrementare gli investimenti pubblici per la transizione verde e digitale e la sicurezza energetica e sostenere il potere d'acquisto delle famiglie più vulnerabili, in modo da attenuare le ripercussioni dell'impennata dei prezzi dell'energia e contribuire a limitare le pressioni inflazionistiche derivanti dagli effetti di secondo impatto mediante misure mirate e temporanee; la politica di bilancio deve rimanere agile per adeguarsi al rapido evolvere delle circostanze e differenziarsi tra i vari paesi in funzione della rispettiva

⁷ Nella presente raccomandazione le stime sull'orientamento della politica di bilancio e sulle sue componenti sono stime della Commissione basate sulle ipotesi sottese alle previsioni di primavera 2022 della Commissione. Le stime della Commissione relative alla crescita potenziale a medio termine non comprendono l'impatto positivo delle riforme inserite nel piano per la ripresa e la resilienza, che possono dare impulso alla crescita potenziale.

⁸ Non finanziata da sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE.

⁹ Comunicazione della Commissione al Consiglio "Orientamenti di politica di bilancio per il 2023", Bruxelles, 2.3.2022, (COM(2022) 85 final).

situazione economica e di bilancio, anche per quanto riguarda l'esposizione alla crisi e l'afflusso di sfollati dall'Ucraina.

- (9) Il 30 aprile 2021 il Lussemburgo ha presentato alla Commissione il piano nazionale per la ripresa e la resilienza, conformemente all'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/241. A norma dell'articolo 19 del medesimo regolamento, la Commissione ha valutato la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza del piano, conformemente agli orientamenti per la valutazione di cui all'allegato V del regolamento. Il 13 luglio 2021 il Consiglio ha adottato la decisione relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza del Lussemburgo¹⁰. L'erogazione delle rate è subordinata a una decisione della Commissione adottata a norma dell'articolo 24, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2021/241, che stabilisca che il Lussemburgo ha conseguito in misura soddisfacente i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio. Il conseguimento soddisfacente presuppone che non sia stato annullato il conseguimento di traguardi e obiettivi precedenti.
- (10) Il 29 aprile 2022 il Lussemburgo ha presentato il programma nazionale di riforma 2022 e il programma di stabilità 2022, conformemente all'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1466/97. I due programmi sono stati valutati congiuntamente per tener conto delle correlazioni. In conformità dell'articolo 27 del regolamento (UE) 2021/241, il programma nazionale di riforma 2022 rispecchia anche la relazione semestrale del Lussemburgo in merito ai progressi compiuti nella realizzazione del suo piano per la ripresa e la resilienza.
- (11) Il 23 maggio 2022 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese 2022 relativa al Lussemburgo¹¹ nella quale valuta i progressi compiuti dal Lussemburgo nel dare seguito alle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio nel 2019, nel 2020 e nel 2021 e fa il punto sull'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza da parte del Lussemburgo, sulla base de quadro di valutazione della ripresa e della resilienza. Sulla scorta di questa analisi la relazione per paese ha individuato lacune rispetto alle sfide non affrontate o solo parzialmente affrontate nel piano per la ripresa e la resilienza, e anche a sfide nuove ed emergenti, tra cui quelle derivanti dall'invasione russa dell'Ucraina. Ha valutato quindi i progressi compiuti dal Lussemburgo nell'attuare il pilastro europeo dei diritti sociali, conseguire gli obiettivi principali dell'UE in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.
- (12) Il 20 luglio 2020 il Consiglio ha raccomandato al Lussemburgo di attuare nel 2020 e nel 2021, in linea con la clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia e sostenere l'economia e la successiva ripresa. Ha inoltre raccomandato al Lussemburgo, quando le condizioni economiche lo consentano, di perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito, migliorando nel contempo gli investimenti. Nel 2021, sulla base dei dati convalidati da Eurostat, il saldo delle amministrazioni pubbliche del Lussemburgo è migliorato, passando da un disavanzo del 3,4 % del PIL nel 2020 a un avanzo dello 0,9 % nel 2021. La risposta della politica di bilancio del Lussemburgo ha sostenuto la ripresa economica nel 2021, mentre l'incidenza delle misure temporanee

¹⁰ Decisione di esecuzione del Consiglio, del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza per il Lussemburgo (ST 10155/2021).

¹¹ SWD(2022) 618 final.

di sostegno di emergenza è diminuita, passando dal 2,4 % del PIL nel 2020 allo 0,7 % nel 2021. Nel 2021 le misure adottate dal Lussemburgo sono in linea con la raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020. Nel 2020 e nel 2021 il governo ha adottato misure di bilancio discrezionali temporanee o accompagnate da misure di compensazione. Sulla base dei dati convalidati da Eurostat, nel 2021 il debito delle amministrazioni pubbliche si è attestato al 24,4 % del PIL.

- (13) Lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio è prudente per il 2022 e realistico in seguito. Il programma di stabilità 2022 prevede una crescita del PIL reale dell'1,4 % nel 2022 e del 2,9 % nel 2023. A titolo di confronto, le previsioni di primavera 2022 della Commissione prospettano una crescita del PIL reale pari al 2,2 % nel 2022 e al 2,7 % nel 2023. La differenza di 0,8 punti percentuali nel 2022 è dovuta principalmente ad aspettative più elevate per quanto riguarda gli investimenti e il contributo positivo delle esportazioni nette alla crescita del PIL reale nelle previsioni della Commissione. Nel programma di stabilità 2022, il governo prevede che il saldo nominale diminuisca fino a registrare un disavanzo dello 0,7 % del PIL nel 2022 e dello 0,4 % nel 2023. La diminuzione nel 2022 riflette principalmente l'aumento della spesa per la retribuzione dei lavoratori dipendenti, gli investimenti e le prestazioni sociali, mentre sul lato delle entrate si prevede una diminuzione delle attuali imposte sul reddito e sul patrimonio. Secondo il programma di stabilità, il rapporto debito pubblico/PIL è destinato a salire al 25,4 % nel 2022 per poi arrivare al 25,8 % nel 2023. Sulla base delle misure politiche note alla data limite delle previsioni, le previsioni di primavera 2022 della Commissione, prospettano un disavanzo pubblico allo 0,1 % del PIL per il 2022 e un avanzo allo 0,1 % per il 2023. Le previsioni di primavera 2022 della Commissione prospettano un rapporto debito pubblico/PIL inferiore, pari al 24,7 % nel 2022 e al 25,1 % nel 2023.

Secondo le previsioni di primavera 2022 della Commissione, la crescita del prodotto potenziale a medio termine (media su 10 anni) è stimata al 2,6 %. Tale stima non comprende però l'impatto delle riforme inserite nel piano per la ripresa e la resilienza, che possono dar impulso alla crescita potenziale del Lussemburgo.

- (14) Nel 2022 il governo ha gradualmente eliminato la maggior parte delle misure adottate in risposta alla crisi COVID-19 cosicché le misure temporanee di sostegno connesse all'emergenza sono destinate a passare dallo 0,7 % del PIL nel 2021 allo 0,1 % nel 2022. Il disavanzo pubblico risente delle misure adottate per contrastare l'impatto economiche e sociale dell'aumento dei prezzi dell'energia, che, secondo le previsioni di primavera 2022 della Commissione, sono stimate allo 0,8 % del PIL nel 2022 e allo 0,2 % del PIL nel 2023¹². Consistono principalmente in un credito d'imposta sull'energia, trasferimenti sociali alle famiglie a basso reddito, tagli delle imposte indirette sul consumo di energia e sovvenzioni alla produzione. Tali misure sono state presentate perlopiù come temporanee, ma, nel caso in cui i prezzi dell'energia restassero elevati anche nel 2023, alcune potrebbero essere prorogate. Alcune delle suddette misure non sono di natura mirata, in particolare la riduzione generalizzata delle accise sul carburante nel 2022. Il disavanzo pubblico risente anche dei costi sostenuti per offrire protezione temporanea agli sfollati provenienti dall'Ucraina, che

¹² Le cifre rappresentano il livello dei costi annuali di bilancio delle misure adottate dall'autunno 2021, comprese le entrate e le spese correnti nonché, se del caso, le misure di spesa in conto capitale.

secondo le previsioni di primavera 2022 della Commissione, si attestano allo 0,1 % del PIL nel 2022 e allo 0,2 % del PIL nel 2023¹³.

- (15) Il 18 giugno 2021 il Consiglio ha raccomandato che nel 2022 il Lussemburgo¹⁴ persegua un orientamento della politica di bilancio favorevole, anche grazie all'impulso dato dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, e preservi gli investimenti finanziati a livello nazionale e, quando le condizioni economiche lo consentano, di perseguire una politica di bilancio volta a conseguire posizioni di bilancio prudenti e sostenibilità a medio termine, incrementando nel contempo gli investimenti per stimolare il potenziale di crescita.
- (16) Nel 2022, sulla base delle previsioni di primavera 2022 della Commissione e includendo le informazioni contenute nel programma di stabilità 2022 del Lussemburgo, l'orientamento della politica di bilancio sarà di sostegno all'economia, pari a -1,3 % del PIL, come raccomandato dal Consiglio¹⁵. Il Lussemburgo prevede di continuare a sostenere la ripresa avvalendosi del dispositivo per la ripresa e la resilienza per finanziare ulteriori investimenti, come raccomandato dal Consiglio. Le proiezioni indicano che il contributo positivo all'attività economica della spesa finanziata mediante le sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE rimarrà stabile rispetto al 2021. Secondo le proiezioni gli investimenti finanziati a livello nazionale forniranno un contributo espansivo di 0,1 punti percentuali all'orientamento della politica di bilancio nel 2022¹⁶. Il Lussemburgo prevede pertanto di preservare gli investimenti finanziati a livello nazionale, come raccomandato dal Consiglio. Allo stesso tempo, si prevede che nel 2022 la crescita della spesa corrente primaria finanziata a livello nazionale (al netto delle nuove misure sul lato delle entrate) porterà all'orientamento generale della politica di bilancio un contributo espansivo di 1,2 punti percentuali. Questo significativo contributo espansivo comprende gli effetti supplementari delle misure volte ad affrontare l'impatto economico e sociale dell'aumento dei prezzi dell'energia (0,5 % del PIL) nonché i costi per offrire protezione temporanea agli sfollati provenienti dall'Ucraina (0,1 % del PIL), mentre si prevede che anche l'aumento della retribuzione dei lavoratori dipendenti e dei trasferimenti sociali contribuirà (0,3 % del PIL) alla crescita della spesa corrente netta.
- (17) Le previsioni di primavera 2022 della Commissione prospettano per il 2023 un orientamento della politica di bilancio che si attesta a +0,5 % del PIL nell'ipotesi di politiche invariate¹⁷. Si prevede che nel 2023 il Lussemburgo continuerà ad avvalersi

¹³ Il numero totale degli sfollati dall'Ucraina nell'UE dovrebbe raggiungere gradualmente i 6 milioni entro la fine del 2022 e la loro distribuzione geografica è stimata in base alle dimensioni delle comunità immigrate esistenti, alla relativa popolazione dello Stato membro ospitante e all'effettiva distribuzione degli sfollati provenienti dall'Ucraina in tutta l'UE a partire da marzo 2022. Per i costi di bilancio pro capite, le stime si basano sul modello Euromod di microsimulazione del Centro comune di ricerca della Commissione, tenendo conto sia dei trasferimenti di denaro cui le persone potrebbero avere diritto sia delle prestazioni in natura quali l'istruzione e l'assistenza sanitaria.

¹⁴ Raccomandazione del Consiglio, del 18 giugno 2021, che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2021 del Lussemburgo (GU C 304 del 29.7.2021, pag. 73).

¹⁵ Un segno negativo (positivo) dell'indicatore corrisponde a un eccesso (una carenza) di crescita della spesa primaria rispetto alla crescita economica a medio termine, il che indica una politica di bilancio espansiva (restrittiva).

¹⁶ Secondo le proiezioni, l'altra spesa in conto capitale finanziata a livello nazionale darà un contributo restrittivo di 0,1 punti percentuali di PIL.

¹⁷ Un segno negativo (positivo) dell'indicatore corrisponde a un eccesso (una carenza) di crescita della spesa primaria rispetto alla crescita economica a medio termine, il che indica una politica di bilancio espansiva (restrittiva).

delle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza per finanziare ulteriori investimenti a sostegno della ripresa. Secondo le proiezioni, gli investimenti finanziati a livello nazionale porteranno un contributo espansivo dello 0,1 % del PIL all'orientamento della politica di bilancio nel 2023¹⁸. Allo stesso tempo, si prevede che nel 2023 la crescita della spesa corrente primaria finanziata a livello nazionale (al netto delle nuove misure sul lato delle entrate) porterà all'orientamento generale della politica di bilancio un contributo restrittivo di 0,5 punti percentuali, che comprende l'impatto della graduale eliminazione delle misure volte a far fronte all'aumento dei prezzi dell'energia (0,3 % del PIL).

- (18) Secondo il programma di stabilità 2022 il disavanzo delle amministrazioni pubbliche scenderà gradualmente allo 0,3 % del PIL nel 2024 e allo 0,2 % entro il 2025. Il saldo delle amministrazioni pubbliche rimarrà pertanto al di sotto del 3 % del PIL nel periodo di riferimento del programma. Le proiezioni presuppongono un lieve aumento delle entrate e una spesa stabile in rapporto al PIL. Secondo il programma di stabilità, il rapporto debito pubblico/PIL è destinato ad aumentare entro il 2025, nello specifico salendo al 26,2 % nel 2024 e stabilizzandosi al 26,2 % nel 2025. In base all'analisi della Commissione, i rischi per la sostenibilità del debito appaiono bassi nel medio termine.
- (19) La crisi COVID-19 ha esercitato sulle finanze pubbliche un impatto minore rispetto ad altri Stati membri e si prevede che gli indicatori pertinenti miglioreranno nel 2022. Tuttavia l'impatto delle tendenze demografiche sulla spesa pubblica si intensificherà nei prossimi decenni. In particolare, ciò è dovuto al fatto che, secondo le previsioni, il numero di pensionati per lavoratore aumenterà costantemente a causa dell'invecchiamento della popolazione e del rallentamento dei flussi migratori netti. Se le politiche rimarranno invariate, entro il 2070 il Lussemburgo dovrà far fronte a uno dei maggiori aumenti della spesa pensionistica in rapporto al PIL nell'UE. La spesa pensionistica raggiungerebbe infatti il 18 % circa del PIL (rispetto al 9 % nel 2019), attestandosi tra le più elevate dell'UE. Ciò comporterà un aumento significativo del debito pubblico, mettendo a rischio la sostenibilità delle finanze pubbliche. L'innalzamento dell'età pensionabile effettiva avrebbe l'impatto macroeconomico più vantaggioso, poiché tale fattore ha il maggiore potenziale di ridurre la spesa pensionistica. A sua volta, un aumento del tasso di occupazione dei lavoratori anziani sosterrrebbe anche la crescita economica. Il piano per la ripresa e la resilienza non riguarda la sostenibilità a lungo termine del sistema pensionistico né gli effetti negativi dei regimi di pensionamento anticipato e degli incentivi finanziari a uscire precocemente dal mercato del lavoro, il che spiega il basso tasso di occupazione dei lavoratori anziani. Un avvio precoce di riforme volte a limitare i regimi di pensionamento anticipato e a indurre i lavoratori anziani a scegliere di rimanere più a lungo nel mercato del lavoro consentirebbe un'attuazione graduale e aumenterebbe l'equità intergenerazionale.
- (20) La lotta contro la pianificazione fiscale aggressiva nell'UE è essenziale per: i) impedire distorsioni della concorrenza tra le imprese; ii) garantire un trattamento equo dei contribuenti; e iii) salvaguardare le finanze pubbliche. Il Lussemburgo è una piccola economia aperta, con un ampio settore finanziario integrato, il che spiega in gran parte l'esistenza di ingenti flussi finanziari. Questi ingenti flussi finanziari riflettono tuttavia anche l'ampia presenza nel paese di società a controllo estero, coinvolte in attività di tesoreria e finanziamento infragruppo. Un aspetto particolarmente preoccupante è

¹⁸ Secondo le proiezioni, l'altra spesa in conto capitale finanziata a livello nazionale porterà un contributo restrittivo di 0,2 punti percentuali di PIL.

l'assenza di ritenute alla fonte o di misure equivalenti sui pagamenti di interessi e canoni verso paesi a tasso di imposizione basso o nullo diversi dai paesi inclusi nella lista UE delle giurisdizioni non cooperative¹⁹. I pagamenti in uscita di interessi e canoni da parte di società con sede in Lussemburgo verso paesi terzi potrebbero essere soggetti a imposte esigue o nulle se tali pagamenti non sono soggetti a imposizione o sono soggetti a un livello basso di imposizione nel paese di destinazione. Il Lussemburgo ha adottato alcune misure per combattere la pianificazione fiscale aggressiva. Sinora le misure sono state tuttavia limitate e insufficienti per affrontare la situazione dei pagamenti in uscita nel sistema tributario, che potrebbe essere sfruttata dalle multinazionali per attuare una pianificazione fiscale aggressiva.

- (21) Conformemente all'articolo 19, paragrafo 3, lettera b), e all'allegato V, criterio 2.2, del regolamento (UE) 2021/241, il piano per la ripresa e la resilienza comprende un'ampia gamma di riforme e investimenti che si rafforzano reciprocamente, da attuare entro il 2026. Questi contribuiscono ad affrontare tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide economiche e sociali individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese rivolte dal Consiglio al Lussemburgo nei semestri europei 2019 e 2020, oltre che nelle raccomandazioni specifiche per paese formulate entro la data di adozione di un piano. In particolare, tali sfide riguardano la resilienza del sistema sanitario, l'inclusione nel mercato del lavoro e gli investimenti nella transizione verde e digitale, nonché la carenza di alloggi economicamente accessibili e la resilienza istituzionale del quadro antiriciclaggio. Il piano comprende misure volte ad aumentare l'offerta pubblica di alloggi economicamente accessibili. Prevede altresì investimenti nella produzione di energia da fonti rinnovabili e nei trasporti sostenibili, contribuendo alla progressiva decarbonizzazione dell'economia. I servizi pubblici digitali e un grande progetto pubblico in materia di ricerca e innovazione nel settore delle tecnologie di comunicazione quantistica incoraggerebbero gli investimenti delle imprese e stimolerebbero la crescita della produttività nel medio termine. Sul fronte della lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, il piano comprende una combinazione di misure volte a migliorare la trasparenza e a rafforzare il quadro di vigilanza relativo ai fornitori di servizi finanziari. La strategia in materia di competenze e i programmi di formazione delineati nel piano, compreso un obiettivo specifico per i lavoratori anziani, dovrebbero contribuire a migliorare l'inclusione nel mercato del lavoro.
- (22) L'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza del Lussemburgo contribuirà presumibilmente a compiere ulteriori progressi nella transizione verde e digitale. Le misure a sostegno degli obiettivi climatici in Lussemburgo rappresentano il 61 % della dotazione totale del piano, mentre le misure a sostegno degli obiettivi digitali rappresentano il 32 % della dotazione. La piena attuazione del piano per la ripresa e la resilienza in linea con i traguardi e gli obiettivi pertinenti aiuterà il Lussemburgo a riprendersi rapidamente dalle conseguenze negative della crisi COVID-19, aumentandone la resilienza. Il coinvolgimento sistematico delle parti sociali e di altri portatori di interessi rimane importante per l'attuazione efficace del piano per la ripresa e la resilienza e di altre politiche economiche e occupazionali che vanno al di là del piano, e per assicurare un'ampia titolarità dell'agenda politica generale.

¹⁹ Conclusioni del Consiglio, del 24 febbraio 2022, sulla lista UE riveduta delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali (GU C 103 del 3.2.2022, pag. 1).

- (23) Il Lussemburgo non ha ancora presentato l'accordo di partenariato e altri documenti di programmazione della politica di coesione²⁰. Conformemente al regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, il Lussemburgo tiene conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese nella programmazione dei fondi della politica di coesione 2021-2027. Si tratta di un prerequisito per aumentare l'efficacia e massimizzare il valore aggiunto del sostegno finanziario ricevuto dai fondi della politica di coesione, e promuovere nel contempo il coordinamento, la complementarità e la coerenza tra tali fondi e altri strumenti e fondi dell'Unione. Il successo dell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza e dei programmi di politica di coesione dipende anche dalla correzione delle strozzature che ostacolano gli investimenti a sostegno della transizione verde e digitale e di uno sviluppo territoriale equilibrato.
- (24) Oltre alle sfide economiche e sociali affrontate nel piano per la ripresa e la resilienza, il Lussemburgo si trova di fronte a una serie di ulteriori sfide connesse in particolare alle crescenti disuguaglianze nel sistema di istruzione. Il sistema di istruzione del Lussemburgo è caratterizzato dall'uso di tre lingue (lussemburghese, tedesco e francese), nonché da un elevato numero di alunni provenienti da contesti socioeconomici e linguistici differenti. I risultati dei test internazionali indicano che le competenze di base degli alunni sono inferiori alla media dell'UE e dipendono fortemente dal contesto socioeconomico e linguistico di provenienza degli alunni. Nell'indagine del 2018 del programma per la valutazione internazionale degli studenti condotta dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici, il Lussemburgo ha registrato uno dei maggiori divari di punteggio dell'UE tra studenti avvantaggiati e svantaggiati per quanto riguarda le capacità di lettura. Le disuguaglianze sono amplificate dall'istruzione scolastica multilingue e dal modo in cui gli alunni sono separati in percorsi scolastici diversi in una fase precoce. Il sistema di istruzione non fornisce a tutti gli alunni competenze multilinguistiche e di base sufficienti per soddisfare le esigenze del mercato del lavoro del paese. Un sostegno personalizzato per gli alunni contribuirebbe a mettere pienamente a frutto il potenziale di sviluppo e a garantire l'inclusione generale di tutti gli studenti. In linea con le conclusioni dell'osservatorio nazionale sulla qualità della scuola del 2020, vi è margine per migliorare la governance del sistema di istruzione, sviluppando ulteriormente strumenti di valutazione e obiettivi misurabili che promuovano la qualità e le pari opportunità sia sul piano formale che su quello non formale del sistema di istruzione.
- (25) In risposta al mandato conferito dai capi di Stato o di governo dell'UE nella dichiarazione di Versailles, il piano REPowerEU mira ad azzerare gradualmente ma quanto prima la dipendenza dell'Unione europea dalle importazioni di combustibili fossili dalla Russia. A tale scopo nel dialogo con gli Stati membri stanno emergendo i progetti, gli investimenti e le riforme più idonee a livello regionale, nazionale e dell'UE. Queste misure sono finalizzate a ridurre la dipendenza complessiva dai combustibili fossili e a porre fine alle importazioni dalla Russia.
- (26) Il sistema energetico del Lussemburgo è caratterizzato da un'elevata dipendenza dalle importazioni e dai combustibili fossili. Secondo i dati del 2020, il Lussemburgo è il

²⁰ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti (GU L 231 del 30.6.2021, pag. 159).

principale importatore netto di energia dell'UE in rapporto alle dimensioni della popolazione. Il paese dipende quasi interamente dalle importazioni di energia primaria, con un tasso di dipendenza del 92,5 %. Le fonti energetiche di gran lunga predominanti sono il petrolio e il gas; il petrolio alimenta il 68,5 % dei consumi di energia e il gas il 17,8 %. Il Lussemburgo non importa petrolio dalla Russia, mentre la media UE è pari al 26 % delle importazioni di petrolio greggio. Ciononostante, la Russia è una fonte relativamente importante di gas importato, poiché da tale paese proviene il 27 % delle importazioni di gas naturale in Lussemburgo, percentuale comunque inferiore alla media UE del 44 %²¹. Il Lussemburgo ha integrato la propria rete del gas con quella belga in un'unica piattaforma. Benché non si prevedano gravi strozzature nel breve periodo, saranno necessari ulteriori investimenti per accompagnare la transizione verso l'energia rinnovabile, in particolare in termini di potenziamento e ammodernamento della rete. Negli ultimi anni la domanda di gas del settore industriale è rimasta stabile e la domanda di gas del settore commerciale è cresciuta moderatamente. La crescita del consumo di gas dipende principalmente da un aumento dei consumi nel settore residenziale. Il Lussemburgo deve affrontare la sfida dell'offerta insufficiente di alloggi, conseguendo nel contempo i suoi obiettivi in materia di energia e clima. È inoltre necessario ristrutturare il parco immobiliare esistente. Con il 20,8 % del potenziale totale di risparmio energetico (in termini di GWh), il settore dell'edilizia residenziale e delle ristrutturazioni rappresenta la seconda fonte principale di potenziale di risparmio energetico cumulativo entro il 2030. Il Lussemburgo ha aumentato la propria quota di energia da fonti rinnovabili dal 5 % nel 2015 al 12 % nel 2020, tuttavia è ancora uno degli Stati membri con la quota più bassa. Il Lussemburgo deve intraprendere un'azione incisiva per raggiungere i suoi obiettivi energetici per il 2030, vale a dire ottenere il 25 % dell'energia da fonti rinnovabili e ridurre il consumo di energia finale di una percentuale compresa tra il 40 e il 44 % rispetto ai livelli del 2007. I comuni svolgeranno un ruolo fondamentale a tale riguardo. La congestione del traffico stradale incide sull'economia e sulla sostenibilità ambientale, mentre i trasporti sono responsabili di una quota significativa del consumo di petrolio e del 59 % delle emissioni totali di gas a effetto serra, a fronte di una media UE del 24 % nel 2019. Le misure volte a rendere i trasporti più efficienti e sostenibili possono quindi contribuire in modo sostanziale a ridurre la dipendenza dal petrolio. Ciò si riflette nel PNEC del Lussemburgo, che mira a raggiungere una quota di veicoli elettrici e ricaricabili pari al 40 % entro il 2030. Il Lussemburgo si è prefisso l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Sarà necessaria una maggiore ambizione nel ridurre le emissioni di gas a effetto serra e aumentare le energie rinnovabili e l'efficienza energetica per allineare il Lussemburgo agli obiettivi del pacchetto "Pronti per il 55 %".

- (27) Anche se l'accelerazione della transizione verso la neutralità climatica e l'abbandono dei combustibili fossili genereranno notevoli costi di ristrutturazione in diversi settori, il Lussemburgo può avvalersi del meccanismo per una transizione giusta nel contesto della politica di coesione per attenuare l'impatto socioeconomico della transizione. Il Lussemburgo può inoltre avvalersi del Fondo sociale europeo Plus per migliorare le opportunità occupazionali e rafforzare la coesione sociale.

²¹ Eurostat (2020), quota delle importazioni dalla Russia sul totale delle importazioni, rispettivamente, di gas naturale e petrolio greggio. Per la media dell'UE-27, le importazioni totali si basano sulle importazioni provenienti dall'esterno dell'UE-27. Per il Lussemburgo, le importazioni totali comprendono gli scambi intra-UE.

- (28) Alla luce della valutazione della Commissione, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità 2022 e il suo parere²² trova riscontro nella raccomandazione di cui al punto 1.
- (29) Date le strette correlazioni tra le economie degli Stati membri della zona euro e il loro contributo collettivo al funzionamento dell'Unione economica e monetaria, il Consiglio ha raccomandato a tali Stati membri di prendere provvedimenti, anche tramite i piani per la ripresa e la resilienza, per attuare la raccomandazione relativa alla politica economica della zona euro. Per quanto riguarda il Lussemburgo ciò trova riscontro in particolare nelle raccomandazioni di cui ai punti 1, 2 e 3,

RACCOMANDA al Lussemburgo di prendere provvedimenti nel 2022 e nel 2023 al fine di:

1. garantire che nel 2023 la crescita della spesa corrente finanziata a livello nazionale sia in linea con un orientamento della politica di bilancio complessivamente neutro, tenendo conto del proseguimento del sostegno temporaneo e mirato alle famiglie e alle imprese più vulnerabili agli aumenti dei prezzi dell'energia e alle persone in fuga dall'Ucraina; essere pronto ad adeguare la spesa corrente all'evoluzione della situazione; aumentare gli investimenti pubblici per la transizione verde e digitale e per la sicurezza energetica, anche avvalendosi del dispositivo per la ripresa e la resilienza, del piano REPowerEU e di altri fondi dell'UE; perseguire, nel periodo successivo al 2023, una politica di bilancio volta a conseguire posizioni di bilancio prudenti a medio termine; migliorare la sostenibilità a lungo termine del sistema pensionistico, in particolare limitando il pensionamento anticipato e aumentando il tasso di occupazione dei lavoratori anziani; adottare misure per contrastare efficacemente la pianificazione fiscale aggressiva, anche assoggettando a un livello sufficiente di imposizione fiscale i pagamenti in uscita di interessi e canoni verso paesi a tasso di imposizione basso o nullo;
2. procedere con l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, in linea con i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021; presentare i documenti di programmazione della politica di coesione per il periodo 2021-2027 al fine di concludere i negoziati con la Commissione e successivamente avviare l'attuazione dei programmi;
3. ridurre l'impatto delle disuguaglianze sul rendimento degli alunni e promuovere pari opportunità per tutti gli studenti nel sistema di istruzione;
4. ridurre la dipendenza complessiva dai combustibili fossili accelerando la diffusione delle energie rinnovabili, potenziando le capacità di trasmissione dell'energia elettrica e incrementando gli investimenti nell'efficienza energetica sia nel settore residenziale che in quello non residenziale; sostenere i comuni nell'elaborazione di piani locali dettagliati riguardanti la diffusione delle energie rinnovabili, comprese l'energia eolica e l'energia fotovoltaica, e i sistemi di teleriscaldamento e teleraffreddamento; promuovere ulteriormente l'elettrificazione dei trasporti e investire nelle reti e nelle infrastrutture di trasporto pubblico.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*

²² A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.