



Bruxelles, 18.5.2016
COM(2016) 336 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2016 del Lussemburgo

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

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2016 del Lussemburgo

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2016 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 26 novembre 2015 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita⁴, segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2016. Il Consiglio europeo del 17 e 18 marzo 2016 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 26 novembre 2015 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta⁵, in cui il Lussemburgo non è stato annoverato tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito. Lo stesso giorno la Commissione ha adottato la raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro⁶, che è stata approvata dal Consiglio europeo del 18 e 19 febbraio 2016 e adottata dal Consiglio l'8 marzo 2016. In quanto paese la cui moneta è l'euro e considerate le strette correlazioni fra le economie nell'Unione economica e

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² COM(2016) 336 final.

³ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 e P8_TA(2016)0060.

⁴ COM(2015) 690 final.

⁵ COM(2015) 691 final.

⁶ COM(2015) 692 final.

monetaria, il Lussemburgo dovrebbe assicurare l'attuazione piena e tempestiva di tali raccomandazioni.

- (2) Il 26 febbraio 2016 è stata pubblicata la relazione per paese relativa al Lussemburgo⁷, nella quale sono valutati i progressi compiuti dal paese sia nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 14 luglio 2015 sia verso il conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020.
- (3) Il 29 aprile 2016 il Lussemburgo ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2016 e il suo programma di stabilità 2016. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (4) 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, 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 economica⁸.
- (5) Il Lussemburgo è attualmente soggetto al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita. Nel suo programma di stabilità 2016 il governo intende realizzare il pareggio di bilancio nel 2017 nonché modesti avanzi in seguito, raggiungendo lo 0,4% del PIL entro il 2020. L'obiettivo di bilancio a medio termine continuerà a essere soddisfatto durante l'intero periodo programmatico. Tuttavia, nel suo programma di stabilità il Lussemburgo annuncia che l'obiettivo di bilancio a medio termine passerà da un avanzo strutturale dello 0,5% del PIL fino al 2016 a un disavanzo strutturale dello 0,5% del PIL dal 2017. Secondo il programma di stabilità il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe aumentare gradualmente fino al 23,5% del PIL nel 2020. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano queste proiezioni di bilancio è plausibile, fatta eccezione per il 2017 e il 2018, in cui è favorevole. In base alle previsioni di primavera 2016 della Commissione, l'avanzo strutturale dovrebbe diminuire fino all'1,4% del PIL nel 2016 per raggiungere lo 0,3% del PIL nel 2017, situandosi così al di sopra dell'obiettivo di bilancio a medio termine. Le possibili deviazioni future sarebbero valutate rispetto al requisito di mantenere il saldo strutturale pari all'obiettivo di bilancio a medio termine, tenendo in considerazione l'esigenza di garantire la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, in particolare nel settore delle pensioni. In base alla sua valutazione del programma di stabilità e tenuto conto delle previsioni di primavera 2016 della Commissione, il Consiglio ritiene che il Lussemburgo rispetterà le disposizioni del patto di stabilità e crescita.
- (6) Le autorità lussemburghesi hanno annunciato le linee principali di un'ampia riforma fiscale che dovrebbe entrare in vigore nel 2017. La riforma prevede modifiche principalmente nel settore della tassazione diretta, sia per le persone fisiche, sia per le persone giuridiche. Tale riforma mira a ridurre gradualmente l'aliquota dell'imposta sulle società (per incrementare la competitività) e a introdurre una maggiore progressività dell'imposta sulle persone fisiche (per incrementare l'equità). Nel

⁷ SWD(2016) 84 final.

⁸ COM(2014) 494 final.

contempo, l'aumento di alcune agevolazioni fiscali, in particolare per quanto riguarda gli alloggi, comporta il rischio di restringere la base imponibile. Alcuni sviluppi di ordine internazionale possono inoltre incidere sull'elaborazione del sistema tributario lussemburghese, sottolineando la fragilità di almeno una parte delle entrate tributarie. Per garantirne la prevedibilità vi è margine per ampliare ulteriormente la base imponibile, in particolare rivedendo l'attuale basso livello impositivo sui beni immobili e ricorrendo maggiormente a fonti alternative, compresa l'imposizione ambientale. A tal proposito l'abrogazione dell'intellectual property box consente un certo ampliamento della base imponibile delle società. L'adozione e la realizzazione delle riforme fiscali continuerà a essere oggetto di attento monitoraggio nell'ambito del semestre europeo.

- (7) Le autorità lussemburghesi hanno cercato di diversificare l'economia, riconoscendo i rischi associati alla forte dipendenza dal settore finanziario. Tenuto conto dell'elevato livello del costo del lavoro nel paese, le attività a maggior valore aggiunto hanno il potenziale di 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. Un'ulteriore espansione del settore dei servizi non finanziari, che già conosce gran successo, potrebbe anch'essa contribuire a diversificare l'economia. La riduzione o l'eliminazione delle barriere esistenti agli investimenti e all'innovazione che limitano lo sviluppo economico sarebbe in grado di sbloccare il potenziale innovante e stimolare la diversificazione. Mentre gli investimenti pubblici sono superiori alla media della zona euro, gli investimenti privati sono invece inferiori alla media. Sostenere un elevato livello di investimenti è essenziale per mantenere le prospettive di crescita. L'analisi della relazione per paese mostra che il Lussemburgo è il paese che nell'UE presenta la regolamentazione più rigorosa in materia di servizi alle imprese e di stabilimento del commercio al dettaglio. Le principali restrizioni riguardano i requisiti relativi alla partecipazione azionaria, i diritti di voto e le limitazioni multidisciplinari del settore dei servizi alle imprese nonché i requisiti operativi e di stabilimento nel settore della vendita al dettaglio.
- (8) L'aumento continuo dei prezzi dell'immobiliare negli ultimi decenni, congiuntamente alle forti dinamiche demografiche e occupazionali previste per i prossimi anni, potrebbe tradursi in un ostacolo per le stime della crescita demografica e occupazionale. Questo è tanto più probabile quanto più che l'economia dipende in larga parte dal contributo dei lavoratori altamente qualificati provenienti dai paesi limitrofi che costituiscono circa un terzo degli occupati complessivi. Il dinamismo dei prezzi dell'immobiliare residenziale è dovuto a uno sfasamento fra la domanda e l'offerta, in particolare all'assenza di alloggi disponibili ed economicamente accessibili. L'insufficienza di terreni edificabili per costruire nuovi alloggi nonché una prestazione amministrativa subottimale delle procedure di rilascio delle concessioni edilizie ostacolano la flessibilità dell'offerta immobiliare. È anche probabile che una proporzione importante delle sovvenzioni fiscali esistenti nell'ambito delle vigenti politiche sia capitalizzata nei prezzi degli alloggi, tenuto conto della rigidità dell'offerta abitativa. Si potrebbero inoltre aumentare gli sforzi intesi a fornire abitazioni sociali a prezzi accessibili. L'attuale mercato immobiliare non solo dissuade le famiglie dallo stabilire la residenza in Lussemburgo, ma aggrava anche il problema della congestione del traffico e dell'inquinamento. Le nuove proiezioni demografiche contenute nella relazione del 2015 sull'invecchiamento costituiscono un'ulteriore pressione per rimuovere le strozzature agli investimenti nel

settore dei trasporti e degli alloggi e dovrebbero riflettersi nei quattro piani settoriali di prossima pubblicazione, ossia in tema di alloggio, trasporti, zone di attività economica e paesaggi verdi.

- (9) La realizzazione della diversificazione economica può essere limitata dal fatto che gli sviluppi retributivi in alcuni settori potrebbero non essere in linea con gli sviluppi produttivi, il che limita ulteriormente i settori che possono essere interessati, essenzialmente quelli ad alto valore aggiunto. Durante l'ultimo decennio, i costi del lavoro per unità di prodotto in Lussemburgo sono cresciuti più rapidamente che nella maggior parte degli Stati membri della zona euro. L'indicizzazione automatica dei redditi estesa a tutti i settori dell'economia svolge un ruolo nel limitare la variazione retributiva intersettoriale e può far sì che i differenziali di produttività del lavoro non siano presi in considerazione. Tuttavia l'ambiente a bassa inflazione di lunga durata ha ritardato lo scatto degli aggiustamenti retributivi automatici e ha contribuito a modesti sviluppi dei redditi. Parallelamente ai deboli sviluppi retributivi e al forte aumento del prodotto, sono state abbattute le perdite di competitività in termini di costi. In tale contesto è garantito il monitoraggio dello sviluppo dei redditi.
- (10) Le passività legate all'invecchiamento demografico restano un rischio sul lungo periodo, in particolare per quanto riguarda i costi legati alle pensioni. Il Lussemburgo ha compiuto progressi limitati per quanto attiene alla riduzione del divario fra l'età pensionabile stabilita per legge e quella effettiva, limitando il prepensionamento. Nel luglio 2015 è stato presentato al parlamento un progetto di legge che modifica i regimi di prepensionamento. Tuttavia, mentre è stato abolito un regime, sono state allentate le condizioni di accesso agli altri regimi di prepensionamento. Nel luglio 2015 è stata adottata la legge sulla riclassificazione dei lavoratori con disabilità lavorative, entrata in vigore il 1° gennaio 2016. La legge ha aumentato le possibilità per i lavoratori con disabilità lavorative di restare nel mercato del lavoro e di conseguenza prevede una riduzione del numero di persone che aderiscono a un regime di prepensionamento. Il prepensionamento resta molto diffuso e gli incentivi a lavorare più a lungo sono limitati. Manca a tutt'oggi una vera strategia dell'età per mantenere occupati i lavoratori più anziani e fornire incentivi e competenze per farli ritornare al lavoro. Il "patto delle età", inteso a promuovere la permanenza dei lavoratori più anziani nelle imprese con oltre 150 dipendenti, è ancora in fase di dibattito parlamentare.
- (11) Secondo la riforma delle pensioni del 2012, ogni cinque anni dall'adozione della riforma si dovrebbe procedere a un esercizio di monitoraggio e valutazione della sostenibilità del sistema pensionistico. Il governo ha confermato la sua intenzione di anticipare la valutazione al 2016 anziché al 2017, come previsto in origine, e ha creato il gruppo di lavoro sulle pensioni per effettuare tale valutazione. Non vi sono stati progressi nel collegamento dell'età pensionabile stabilita per legge alla speranza di vita, come raccomandato in precedenza dal Consiglio. Il Lussemburgo si distingue come l'unico Stato membro che non ha previsto di innalzare l'età pensionabile stabilita per legge e l'età di prepensionamento nel periodo 2013-2060. Nella relazione del 2015 sull'invecchiamento, l'aumento previsto della spesa legata all'invecchiamento è rivisto al ribasso ma la revisione è quasi esclusivamente motivata da proiezioni demografiche più favorevoli in un contesto in cui non sono state adottate nuove riforme. Anche dopo la revisione, l'aumento previsto della spesa pensionistica resta il più elevato nell'UE. Il Lussemburgo si trova inoltre ad affrontare i rischi connessi all'aumento previsto della spesa per le cure di lunga durata, una delle più elevate in rapporto al PIL fra tutti gli Stati membri, elemento

che a sua volta sembra provocato dal fatto che, secondo le previsioni, entro il 2060 la percentuale della popolazione dipendente registrerà l'aumento più alto di tutta l'UE. Sono stati svolti lavori preparatori per una riforma volta a garantire la sostenibilità dell'assicurazione per le cure di lunga durata.

- (12) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica del Lussemburgo, che ha pubblicato nella relazione per paese 2016. Ha altresì valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma, 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'UE, alla luce della necessità di rafforzare la *governance* economica dell'Unione nel suo insieme, offrendo un contributo a livello UE per le future decisioni nazionali. Le raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti 1 e 2.
- (13) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità ed è del parere⁹ che il Lussemburgo dovrebbe rispettare il patto di stabilità e crescita,

RACCOMANDA che il Lussemburgo adotti provvedimenti nel 2016 e nel 2017 al fine di:

1. Garantire la sostenibilità a lungo termine delle pensioni pubbliche limitando ulteriormente il prepensionamento e collegando l'età pensionabile stabilita per legge alla speranza di vita nonché incrementando gli incentivi a lavorare più a lungo.
2. Rimuovere gli ostacoli agli investimenti e all'innovazione che limitano lo sviluppo economico del settore dei servizi alle imprese. Affrontare le strozzature che ostacolano gli investimenti nel settore degli alloggi.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente

⁹ A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.