



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 8 luglio 2013
(OR. en)**

11206/13

**UEM 245
ECOFIN 592
SOC 498
COMPET 495
ENV 595
EDUC 251
RECH 295
ENER 313
JAI 547**

ATTI LEGISLATIVI ED ALTRI STRUMENTI

Oggetto: RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sul programma nazionale di riforma 2013 del Lussemburgo e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità del Lussemburgo, 2012-2016

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

del

**sul programma nazionale di riforma 2013 del Lussemburgo
e che formula un parere del Consiglio
sul programma di stabilità del Lussemburgo, 2012-2016**

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 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,

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

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 orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (2010-2014) e, il 21 ottobre 2010, una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione¹, che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle politiche nazionali in materia economica e di occupazione.
- (3) Il 29 giugno 2012 i capi di Stato o di governo degli Stati membri hanno convenuto un patto per la crescita e l'occupazione, che offre un quadro coerente per l'adozione di misure a livello nazionale, di UE e della zona euro con il ricorso a tutti gli strumenti, leve e politiche possibili. Essi hanno stabilito le misure da adottare a livello degli Stati membri, in particolare affermando l'impegno pieno verso il conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 e l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese.

¹ Mantenuti per il 2013 dalla decisione 2013/208/UE del Consiglio, del 22 aprile 2013, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (GU L 118 del 30.4.2013, pag. 21).

- (4) Il 10 luglio 2012 il Consiglio ha adottato una raccomandazione¹ sul programma nazionale di riforma 2012 del Lussemburgo e ha formulato il suo parere sul programma di stabilità aggiornato del Lussemburgo, 2012-2015.
- (5) Il 28 novembre 2012 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2013. Il 28 novembre 2012 la Commissione ha altresì adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici², la relazione sul meccanismo di allerta, in cui il Lussemburgo non era annoverato tra gli Stati membri che avrebbero fatto oggetto di un'analisi approfondita.
- (6) Il Parlamento europeo è stato debitamente coinvolto nel semestre europeo conformemente al regolamento (CE) n. 1466/97 e, il 7 febbraio 2013, ha adottato una risoluzione sull'occupazione e gli aspetti sociali nell'analisi annuale della crescita 2013 e una risoluzione sul contributo all'analisi annuale della crescita per il 2013.

¹ GU C 219 del 24.7.2012, pag. 58.

² GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

- (7) Il 14 marzo 2013 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per garantire la stabilità finanziaria, il risanamento di bilancio e le azioni a favore della crescita, sottolineando la necessità di portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita, di ripristinare normali condizioni per l'erogazione di prestiti all'economia, di promuovere la crescita e la competitività, di contrastare la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi e di modernizzare la pubblica amministrazione.
- (8) Il 26 aprile 2013 il Lussemburgo ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2013 e il suo programma di stabilità relativo al periodo 2012-2016. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.

(9) Sulla base della valutazione del programma di stabilità a norma del regolamento (CE) n. 1466/97, il Consiglio ritiene che lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio del programma sia plausibile. In particolare, lo scenario del programma di stabilità per il 2013 si avvicina molto alle previsioni di primavera 2013 dei servizi della Commissione, mentre per il 2014 è lievemente più ottimistico. Le proiezioni sul disavanzo a medio termine sono elaborate sulla base di uno scenario di crescita abbastanza ottimistico, superiore alla crescita potenziale. L'obiettivo della strategia di bilancio delineata nel programma di stabilità è portare il disavanzo dallo 0,8% del PIL nel 2012 allo 0,6% del PIL nel 2014. Tuttavia, per gli ultimi anni del periodo del programma è previsto un peggioramento del disavanzo, che dovrebbe raggiungere l'1,3% del PIL sia nel 2015 che nel 2016. Ciò dipende dall'introduzione di nuove norme sull'IVA nel settore dei servizi elettronici, che entrano in vigore il 1° gennaio 2015. In base a tali norme, le entrate IVA generate da attività di commercio elettronico saranno trasferite dal paese in cui è stabilito il fornitore al paese di residenza del cliente. Le autorità stimano come conseguenza una riduzione del gettito fiscale derivante dall'IVA dell'1,4% del PIL. Il governo ha già annunciato che, per compensare una parte della perdita di gettito, aumenterà l'aliquota IVA normale. Il programma di stabilità conferma il precedente obiettivo di bilancio a medio termine (OMT) di un avanzo strutturale dello 0,5% del PIL. L'OMT è in linea con i requisiti del patto di stabilità e crescita. Secondo le previsioni di primavera 2013 dei servizi della Commissione e il saldo strutturale di bilancio (ricalcolato) di cui al programma di stabilità, nel 2012 il Lussemburgo dovrebbe registrare un avanzo strutturale dello 0,1% del PIL, inferiore al suo OMT, e dovrebbe raggiungere tale obiettivo nel 2013. Tuttavia, si prevede che già nel 2014 il Lussemburgo si discosterà nuovamente dal suo OMT per lo 0,3% del PIL, discostamento che sarà ancora maggiore nel 2015 e nel 2016. Le autorità nazionali hanno ribadito il loro obiettivo di conformarsi all'OMT entro il 2017 in modo da poter disporre di un maggiore margine di manovra. Il debito lordo dell'amministrazione pubblica, pari al 20,8% del PIL nel 2012, è ben al di sotto del valore di riferimento previsto dal trattato.

- (10) Negli ultimi anni il Lussemburgo è riuscito a mantenere il suo disavanzo pubblico al di sotto della soglia del 3% del PIL, evitando così di essere oggetto della procedura per i disavanzi eccessivi. Ciò è dovuto più alle cospicue entrate che a un contenimento della spesa. Nello specifico, si stima che nel 2012 il tasso di crescita della spesa pubblica, al netto delle misure discrezionali in materia di entrate, abbia superato il parametro di riferimento per la spesa del patto di stabilità e crescita. Si stima che la deviazione del tasso di crescita della spesa pubblica da tale parametro di riferimento sia l'1,3% del PIL, al di sopra alla soglia dello 0,5% del PIL di cui al regolamento (CE) n. 1466/97. Tuttavia, per valutare tale deviazione, occorre svolgere una valutazione globale, tenendo conto di altri fattori: i) il disavanzo si è deteriorato in termini strutturali solo dello 0,2% del PIL nel 2012; ii) data la dimensione ridotta del paese e il suo grado di apertura, l'economia del Lussemburgo è estremamente soggetta a volatilità; e iii) secondo le previsioni di primavera 2013 dei servizi della Commissione, il Lussemburgo dovrebbe conseguire il suo OMT già nel 2013. Tutti questi elementi dimostrano che si tratta di una deviazione non strutturale. Ciò nonostante, l'estrema volatilità delle entrate riscosse dalla pubblica amministrazione del Lussemburgo, che finora ha comportato entrate superiori alle previsioni, costituisce un rischio per la sostenibilità delle finanze pubbliche. Per affrontare meglio tali rischi, è opportuno che gli obblighi relativi al debito e alla spesa siano stabiliti per legge. Inoltre, si dovrebbe disporre di un organismo di vigilanza individuato e di azioni predeterminate in caso di non osservanza. L'entrata in vigore il 1° gennaio 2015 del summenzionato pacchetto IVA e il suo conseguente impatto negativo sul gettito fiscale dimostrano quanto sia importante che il Lussemburgo introduca un quadro di bilancio a medio termine. Nello specifico, ciò richiederà una politica di bilancio particolarmente prudente nel 2014.

- (11) Attualmente, meno di un terzo delle entrate fiscali deriva da imposte al consumo, in parte in quanto le aliquote IVA normali o ridotte sono piuttosto basse. Il Lussemburgo è il paese dell'UE con il maggior numero di categorie di merci e servizi assoggettati ad aliquote IVA ridotte. Anche la presenza di un vasto settore finanziario, esonerato dall'IVA, contribuisce al basso rapporto IVA/PIL. Globalmente, il Lussemburgo dispone di margine per aumentare il gettito attraverso un'estensione dell'aliquota IVA normale. Inoltre, il sistema di tassazione delle imprese del Lussemburgo è caratterizzato da una forte distorsione a favore dell'indebitamento, la quale contribuisce a un elevato rapporto debito privato/PIL.
- (12) La riforma del sistema pensionistico lussemburghese, adottata nel dicembre 2012, può essere considerata solo come un primo passo importante nella giusta direzione. Anche tenendo conto della maggior parte degli aspetti della riforma adottata, il Lussemburgo avrebbe ancora bisogno di attuare politiche per il rafforzamento della sostenibilità a lungo termine che garantiscano un miglioramento permanente di 8,6 punti percentuali del PIL del saldo primario per colmare lo scostamento di bilancio. Pertanto, è opportuno che il Lussemburgo adotti ulteriori misure nel quadro della riforma pensionistica. L'introduzione di un limite all'adeguamento delle pensioni sulla base degli aumenti salariali reali aumenterebbe le riserve pensionistiche e l'innalzamento dell'età pensionabile effettiva mediante l'allineamento dell'età pensionabile o delle prestazioni pensionistiche all'andamento della speranza di vita contribuirebbe a garantire la sostenibilità a lungo termine del sistema pensionistico. È opportuno inoltre ridurre le possibilità di prepensionamento e incentivare a restare al lavoro oltre l'età minima richiesta. Inoltre, si prevede che l'impatto della spesa per l'assistenza di lunga durata sulla sostenibilità di bilancio aggravi il divario di sostenibilità del Lussemburgo del 2,1%. Rispetto alla media UE, nel Lussemburgo si prevede un forte aumento sia del numero di anziani che del numero di persone a carico dei servizi sociali.

- (13) Il livello di produttività attuale del Lussemburgo è piuttosto elevato. Tuttavia, i margini per ottenere incrementi di produttività si stanno restringendo. Pertanto, si dovrebbe limitare l'aumento dei costi unitari del lavoro garantendo una maggiore correlazione tra salari e produttività. Il Lussemburgo ha adottato misure per attenuare l'aumento salariale attraverso una modulazione dei sistemi di indicizzazione tra il 2012 e il 2014. Tuttavia, questa riforma è solo temporanea e non garantisce che a termine i salari evolvano in linea con la produttività. La produttività non è identica in tutti i settori dell'economia e nel settore finanziario il livello di produttività è quasi il doppio che nel resto dell'economia. A partire dal 2015, quando sarà nuovamente applicato il sistema tradizionale di indicizzazione automatica, vi sarà un rischio significativo per la competitività del Lussemburgo. È opportuno quindi che adottare misure aggiuntive per riformare il sistema di determinazione dei salari in modo più permanente in modo da evitare in futuro un ulteriore deterioramento della competitività.

- (14) L'economia del Lussemburgo dipende fortemente dal suo settore finanziario che genera circa il 30% del valore aggiunto totale e il 25% del gettito fiscale. Per salvaguardare la competitività futura del paese, bisognerebbe sviluppare “nicchie di competenza” alternative. Tuttavia, il sistema di ricerca e innovazione del Lussemburgo continua ad essere piuttosto carente e il Lussemburgo non sembra essere sulla buona strada per conseguire il suo obiettivo di intensità di ricerca e sviluppo (R&S) previsto per il 2020. I risultati del Lussemburgo per quanto riguarda gli indici sulla cooperazione tra istituti pubblici di ricerca e imprese sono molto inferiori alla media dell'UE, a dimostrazione del fatto che attualmente la R&S del settore privato e il sistema pubblico di ricerca non collaborano. Il Lussemburgo dovrebbe contrastare la tendenza al ribasso dell'intensità di R&S, in particolare potenziando l'intensità di R&S delle imprese. Lo sviluppo di una strategia intelligente di specializzazione più mirata potrebbe contribuire ad accrescere l'impatto economico dei finanziamenti pubblici per la ricerca, in particolare in quanto garantirebbe un effetto leva sugli investimenti privati. Questo approccio mirato potrebbe essere integrato da una politica orizzontale globale incentrata sullo sviluppo e la crescita di imprese innovative.

- (15) La disoccupazione giovanile continua ad essere particolarmente alta (18%) e dipende in ampia misura dal livello di istruzione. I giovani residenti fanno fronte a un'intensa concorrenza da giovani non residenti spesso maggiormente qualificati. Nonostante il Lussemburgo si sia strenuamente impegnato a combattere la disoccupazione giovanile, occorrono ulteriori sforzi. Per accrescere le possibilità di successo, le misure adottate dovrebbero rientrare in una strategia di riforma globale, che comprenda politiche rafforzate di attivazione per combattere la dipendenza dai sussidi. Il Lussemburgo ha ottenuto risultati relativamente mediocri ai test PISA¹ sulle competenze di base dei giovani. Ulteriori misure dovrebbero essere adottate per invertire la tendenza negativa nei test di lettura, matematica e scienze osservata dal 2006. Occorrono ulteriori sforzi per migliorare e focalizzare le risorse educative destinate alle scuole con studenti svantaggiati e aumentare le risorse disponibili per il supporto linguistico e le classi di sostegno. Le sfide specifiche che si pongono alle persone provenienti da un contesto migratorio sul mercato del lavoro dovrebbero essere ulteriormente esaminate e affrontate tramite provvedimenti mirati, anche con riferimento alle competenze linguistiche. In questo contesto si dovrebbe dare un'attenzione particolare all'istruzione e alla formazione professionale. Ulteriori misure dovrebbero essere adottate per migliorare l'insegnamento nella prima infanzia e ridurre l'abbandono scolastico, in particolare della popolazione proveniente da un contesto migratorio. È opportuno promuovere l'occupabilità dei lavoratori più anziani, ad esempio attraverso un aggiornamento delle competenze.

¹ PISA è il programma dell'OCSE per la valutazione internazionale delle competenze degli studenti.

- (16) Il Lussemburgo si è impegnato a ridurre le proprie emissioni di gas a effetto serra nei settori non compresi nel sistema di scambio di quote di emissioni (ETS) del 20% nel 2020 rispetto al 2005, ma si prevede che mancherà questo obiettivo per 23 punti percentuali secondo le ultime proiezioni 2020 basate sulle misure in vigore. Il settore dei trasporti nel 2011 ha contribuito al 68% delle emissioni non-ETS e rappresenta una sfida considerevole per il Lussemburgo. Con le misure attualmente in vigore si otterrebbe solo un terzo della riduzione delle emissioni di gas a effetto serra rispetto a quanto necessario per conseguire l'obiettivo. Di conseguenza, occorre rafforzare in modo significativo le misure, in particolare aumentando la tassazione dei carburanti per ridurre il divario impositivo con i paesi limitrofi. Sarebbe opportuno accelerare anche la riforma della tassazione sugli autoveicoli. Il Lussemburgo dovrebbe portare avanti l'attuazione di progetti che incentivino l'uso del trasporto pubblico. Esso dovrebbe introdurre una tassa di congestione stradale per incentivare il passaggio al trasporto pubblico. È opportuno altresì promuovere migliori collegamenti di trasporto pubblico con le regioni limitrofe.

- (17) Nell'ambito del semestre europeo, la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica del Lussemburgo e ha valutato il programma nazionale di riforma e il programma di stabilità. 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 di UE per le future decisioni nazionali. Le sue raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 6.
- (18) Alla luce di tale valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità e il suo parere¹ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.
- (18) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato inoltre un'analisi completa della politica economica della zona euro nel suo complesso. Sulla base di tale analisi il Consiglio ha formulato raccomandazioni specifiche rivolte agli Stati membri la cui moneta è l'euro^{2*}. In quanto paese la cui moneta è l'euro, il Lussemburgo dovrebbe assicurare anche l'attuazione piena e tempestiva di tali raccomandazioni,

RACCOMANDA che il Lussemburgo adotti provvedimenti nel periodo 2013-2014 al fine di:

¹ A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97.

² GU C...

* GU: si prega di inserire i riferimenti del documento st 11216/13.

- 1) mantenere una solida posizione di bilancio perseguendo l'OMT al fine di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche a lungo termine, in particolare tenendo conto delle passività implicite legate all'invecchiamento della popolazione. Rafforzare la *governance* di bilancio, adottando un quadro di bilancio a medio termine che copra l'amministrazione pubblica e includa i massimali di spesa pluriennali e introducendo il controllo indipendente delle norme di bilancio;
- 2) adottare misure per far fronte alla distorsione a favore del debito nella tassazione delle imprese ed ampliare l'applicazione dell'aliquota IVA normale;
- 3) contenere la spesa connessa all'invecchiamento demografico rendendo più efficiente la spesa per l'assistenza di lunga durata, in particolare con un maggiore accento sulla prevenzione, la riabilitazione e la vita autonoma, consolidando la riforma pensionistica adottata di recente e adottando ulteriori misure per ridurre il prepensionamento e aumentando l'età pensionabile effettiva, allineando l'età pensionabile o le prestazioni pensionistiche all'andamento della speranza di vita;

- 4) oltre all'attuale congelamento dei salari, adottare ulteriori misure strutturali, in consultazione con le parti sociali e conformemente alle prassi nazionali, per riformare il sistema di determinazione dei salari, compresa l'indicizzazione dei salari, affinché si adatti meglio alla produttività, agli sviluppi settoriali e alle condizioni sul mercato del lavoro, e promuovere la competitività. Moltiplicare gli sforzi per diversificare la struttura dell'economia, promuovere gli investimenti privati nella ricerca, in particolare sviluppando la cooperazione tra la ricerca pubblica e le imprese;
- 5) potenziare gli sforzi per ridurre la disoccupazione giovanile migliorando la concezione e il controllo delle politiche del mercato del lavoro. Rafforzare l'istruzione generale e la formazione professionale affinché le qualifiche dei giovani corrispondano meglio alla domanda di manodopera, in particolare delle persone provenienti da un contesto migratorio. potenziare gli sforzi per accrescere il tasso di partecipazione dei lavoratori più anziani, in particolare migliorando la loro occupabilità attraverso la formazione permanente;
- 6) potenziare le misure per conseguire gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra non-ETS attraverso una maggiore pressione fiscale sui prodotti energetici destinati ai trasporti.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio

Il presidente
