COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 19.6.2024
COM(2024) 616 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio del Lussemburgo

{SWD(2024) 600 final} - {SWD(2024) 616 final}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio 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 (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio[1], in particolare l'articolo 3, paragrafo 3,

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 Consiglio[2], 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 agli Stati membri per l'attuazione di riforme e investimenti, producendo uno stimolo di bilancio finanziato dall'UE. In linea con le priorità del semestre europeo, contribuisce al conseguimento della ripresa economica e sociale e all'attuazione di investimenti e riforme sostenibili, volti in particolare a promuovere la transizione verde e digitale e a rendere più resilienti le economie degli Stati membri. Contribuisce inoltre a consolidare le finanze pubbliche e a stimolare la crescita e la creazione di posti di lavoro nel medio e lungo periodo, a migliorare la coesione territoriale all'interno dell'UE e a continuare l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali.

(2) Il regolamento REPowerEU[3], adottato il 27 febbraio 2023, mira alla progressiva eliminazione della dipendenza dell'UE dalle importazioni di combustibili fossili russi.

---

1 GU L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

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). ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj.

3 Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 febbraio 2023, che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013,

Ciò contribuirà al conseguimento della sicurezza energetica e alla diversificazione dell'approvvigionamento di energia dell'UE, aumentando nel contempo la diffusione delle energie rinnovabili, le capacità di stoccaggio dell'energia e l'efficienza energetica.

(3) Il 16 marzo 2023 la Commissione ha pubblicato la comunicazione "Competitività a lungo termine dell'UE: prospettive oltre il 2030"[4], al fine di orientare le decisioni politiche e creare condizioni generali propizie alla crescita. La comunicazione definisce la competitività in base a nove fattori sinergici. Tra questi, l'accesso al capitale privato, la ricerca e l'innovazione, l'istruzione e le competenze e il mercato unico si affermano come priorità politiche fondamentali per riforme e investimenti che permettano di rispondere alle attuali sfide connesse alla produttività e rafforzare la competitività a lungo termine dell'UE e degli Stati membri. Il 14 febbraio 2024 la Commissione ha dato seguito a tale comunicazione con la relazione annuale sul mercato unico e la competitività[5]. La relazione illustra i punti di forza e le sfide concorrenziali del mercato unico europeo tracciandone l'evoluzione annuale in base a nove fattori di competitività.

(4) Il 21 novembre 2023 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita sostenibile 2024[6], che segna l'inizio del ciclo 2024 del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche. Il 22 marzo 2024 il Consiglio europeo ha approvato le priorità dell'analisi in funzione delle quattro dimensioni della sostenibilità competitiva. Sempre il 21 novembre 2023 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta 2024, in cui non annoverava il Lussemburgo tra gli Stati membri che possono presentare squilibri o correre il rischio di presentarli e che devono essere sottoposti a esame approfondito. La Commissione ha inoltre adottato una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro, che il Consiglio ha adottato il 12 aprile 2024, e la proposta di relazione comune sull'occupazione 2024, che analizza l'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione e dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali, adottata dal Consiglio l'11 marzo 2024. Il 18 aprile 2024 ha adottato anche un parere sul documento programmatico di bilancio 2024 del Lussemburgo.

(5) Il 30 aprile 2024 è entrato in vigore il nuovo quadro di governance economica dell'UE. Il quadro include il nuovo regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio. Comprende anche modifiche del regolamento (CE) n. 1467/97 relativo all'attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi e modifiche della direttiva 2011/85/UE relativa ai quadri di bilancio degli Stati membri[7]. Il nuovo quadro punta

---

(UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE (GU L 63 del 28.2.2023, pag. 1). ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj.

4 COM(2023) 168 final.

5 COM(2024) 77 final.

6 COM(2023) 901 final.

7 Regolamento (UE) 2024/1264 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (GU L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) e direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio, del 29 aprile 2024, che modifica la direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (GU L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

alla sostenibilità del debito pubblico e alla crescita sostenibile e inclusiva, da promuovere attraverso un graduale risanamento di bilancio e mediante riforme e investimenti. Promuove la titolarità nazionale ed è maggiormente incentrato sul medio termine, oltre a prevedere un'esecuzione più efficace e coerente. Ciascuno Stato membro è tenuto a presentare al Consiglio e alla Commissione un piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine. Il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine contiene gli impegni dello Stato membro in materia di bilancio, di riforme e di investimenti per un orizzonte di programmazione di quattro anni o di cinque anni, a seconda della normale durata della legislatura nazionale. Il percorso della spesa netta[8] nel piano strutturale nazionale di bilancio di medio termine dovrebbe soddisfare i requisiti del regolamento (UE) 2024/1263, compreso l'obbligo di collocare o mantenere il debito delle amministrazioni pubbliche su un percorso di riduzione plausibile al massimo entro la fine del periodo di aggiustamento, o di farlo rimanere a livelli prudenti al di sotto del 60 % del PIL, e di portare e/o mantenere il disavanzo pubblico al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL nel medio termine. Nel caso in cui lo Stato membro si impegni a realizzare una serie pertinente di riforme e di investimenti conformemente ai criteri di cui al regolamento (UE) 2024/1263, il periodo di aggiustamento può essere prorogato fino a tre anni. Al fine di sostenere la preparazione del piano, secondo quanto previsto, il [21 giugno] 2024 la Commissione dovrà fornire agli Stati membri orientamenti sul contenuto dei piani e sulle successive relazioni annuali sui progressi compiuti che questi ultimi dovranno presentare e, a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) 2024/1263, trasmetterà loro orientamenti tecnici sugli aggiustamenti di bilancio (traiettorie di riferimento e informazioni tecniche, se del caso). Entro il 20 settembre 2024 gli Stati membri dovrebbero presentare i rispettivi piani strutturali di bilancio di medio termine, a meno che lo Stato membro e la Commissione non convengano di prorogare il termine di un periodo di tempo ragionevole. Gli Stati membri dovrebbero provvedere a coinvolgere i rispettivi parlamenti nazionali e a consultare secondo opportunità le istituzioni di bilancio indipendenti, le parti sociali e altri portatori di interessi nazionali.

(6) Nel 2024 il semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche continua a evolvere in linea con l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. La piena attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza rimane fondamentale per realizzare le priorità politiche del semestre europeo; i piani infatti contribuiscono a rispondere in modo efficace alla totalità o a un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese formulate negli ultimi anni. Le raccomandazioni specifiche per paese 2019, 2020, 2022 e 2023 rimangono ugualmente pertinenti anche per i piani per la ripresa e la resilienza a norma degli articoli 14, 18 e 21 del regolamento (UE) 2021/241.

(7) 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

[8] Spesa netta quale definita all'articolo 2 del regolamento (UE) 2024/1263 del Consiglio del 29 aprile 2024 (GU L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj) ossia spesa pubblica al netto di: i) spesa per interessi, ii) misure discrezionali sul lato delle entrate, iii) spesa per i programmi dell'Unione interamente finanziata dai fondi dell'Unione, iv) spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'Unione, v) componente ciclica della spesa per i sussidi di disoccupazione e vi) misure una tantum e altre misure temporanee.

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 Lussemburgo[9], che è stata modificata il 17 gennaio 2023 conformemente all'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/241 per aggiornare il contributo finanziario massimo per il sostegno finanziario non rimborsabile[10]. 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 siano annullati i traguardi e gli obiettivi conseguiti in precedenza.

(8) Il 26 aprile 2024 il Lussemburgo ha presentato il programma nazionale di riforma 2024 e il 25 aprile 2024 il programma di stabilità e crescita 2024, in linea con l'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1466/97. In conformità dell'articolo 27 del regolamento (UE) 2021/241, il programma nazionale di riforma 2024 rispecchia anche la relazione semestrale del Lussemburgo in merito ai progressi compiuti nella realizzazione del suo piano per la ripresa e la resilienza.

(9) Il 19 giugno 2024 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese 2024 relativa al Lussemburgo[11]. La Commissione ha valutato i progressi compiuti dal Lussemburgo nel dar seguito alle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio tra il 2019 e il 2023 e ha fatto il punto dell'attuazione del piano per la ripresa e la 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. Ha valutato quindi i progressi compiuti dal Lussemburgo nell'attuare il pilastro europeo dei diritti sociali e conseguire gli obiettivi principali dell'UE in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

(10) Sulla base dei dati convalidati da Eurostat[12], il disavanzo delle amministrazioni pubbliche del Lussemburgo è aumentato passando dallo 0,3 % del PIL nel 2022 all'1,3 % nel 2023, mentre il debito delle amministrazioni pubbliche è aumentato dal 24,7 % del PIL alla fine del 2022 al 25,7 % alla fine del 2023.

(11) Il 12 luglio 2022 il Consiglio ha raccomandato al Lussemburgo di prendere provvedimenti per garantire nel 2023 che la crescita della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale sia in linea con un orientamento della politica complessivamente neutro[13], tenendo conto del costante sostegno temporaneo e mirato alle famiglie e alle imprese più esposte agli aumenti dei prezzi dell'energia, nonché alle persone in fuga dall'Ucraina. Al Lussemburgo è stato raccomandato di essere pronto ad adeguare la spesa corrente all'evoluzione della situazione. Al Lussemburgo è stato anche raccomandato di aumentare gli investimenti pubblici per la transizione

---

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

10 Decisione di esecuzione del Consiglio, del 17 gennaio 2023, che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021 relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza del Lussemburgo (16022/2022).

11 SWD(2024) 616 final.

12 Eurostat, Euroindicatori, 22.4.2024.

13 Stando alle previsioni di primavera 2024 della Commissione, la crescita della produzione potenziale a medio termine del Lussemburgo nel 2023, utilizzata per misurare l'orientamento della politica di bilancio, è stimata al 5,6 % in termini nominali sulla base del tasso medio effettivo di crescita potenziale su 10 anni e del deflatore del PIL per il 2023.

verde e digitale e per la sicurezza energetica, tenendo conto dell'iniziativa REPowerEU, anche avvalendosi del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di altri fondi dell'Unione. Nel 2023, secondo le stime della Commissione, l'orientamento della politica di bilancio[14] è stato espansivo (3,2 % del PIL), in un contesto di inflazione elevata. Nel 2023 la crescita della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate) ha apportato all'orientamento della politica di bilancio un contributo espansivo del 2,7 % del PIL. La crescita espansiva della spesa corrente primaria finanziata a livello nazionale (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate) è stata trainata da misure di emergenza non mirate connesse all'energia, da aumenti permanenti delle retribuzioni nel settore pubblico, da maggiori investimenti da parte del governo e dalla riduzione di un punto percentuale delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) nel 2023. In sintesi, nel 2023, la crescita della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale non è stata in linea con la raccomandazione del Consiglio. La spesa finanziata dalle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e da altri fondi dell'UE ammontava allo 0,1 % del PIL nel 2023. Nel 2023 gli investimenti finanziati a livello nazionale hanno rappresentato il 4,7 % del PIL, con un aumento di 0,5 punti percentuali rispetto al 2022. Il Lussemburgo ha finanziato ulteriori investimenti attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE. Il paese ha finanziato investimenti pubblici per la transizione verde e digitale, quali quelli a sostegno dei trasporti pubblici, dell'efficienza energetica e della mobilità verde, nonché dei servizi pubblici digitali, che sono in parte finanziati dal dispositivo per la ripresa e la resilienza e da altri fondi dell'UE.

(12) Le proiezioni fondamentali del programma di stabilità 2024 possono essere sintetizzate come segue. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio prospetta una crescita del PIL reale del 2,0 % nel 2024 e del 3,0 % nel 2025, mentre prevede un'inflazione IPCA all'1,9 % nel 2024 e al 3,2 % nel 2025. Si prevede che il disavanzo delle amministrazioni pubbliche salirà all'1,2 % del PIL nel 2024 e rimarrà stabile su tale valore nel 2025, mentre il rapporto debito pubblico/PIL è destinato a salire al 26,5 % entro la fine del 2024 e al 26,9 % entro la fine del 2025. Dopo il 2025, secondo le proiezioni, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche diminuirà gradualmente fino allo 0,9 % del PIL nel 2026 e rimarrà stabile nel 2027. Si prevede pertanto che il saldo delle amministrazioni pubbliche rimanga al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL per il disavanzo nel periodo di riferimento del programma. Il rapporto debito pubblico/PIL è invece dato in graduale diminuzione dopo il 2025; toccherà il 27,3 % nel 2026 e rimarrà stabile nel 2027.

(13) Le previsioni di primavera 2024 della Commissione prospettano una crescita del PIL reale dell'1,4 % nel 2024 e del 2,3 % nel 2025, mentre si prevede che l'inflazione IPCA si attesterà al 2,3 % nel 2024 e al 2,0 % nel 2025.

(14) Le previsioni di primavera 2024 della Commissione prospettano un disavanzo pubblico pari all'1,7 % del PIL nel 2024 e un rapporto debito pubblico/PIL in aumento

[14] L'orientamento della politica di bilancio è definito come misura della variazione annuale della sottostante posizione di bilancio delle amministrazioni pubbliche. Mira a valutare l'impulso economico derivante dalle politiche di bilancio, sia finanziate a livello nazionale sia finanziate dal bilancio dell'UE. L'orientamento della politica di bilancio è misurato come la differenza tra i) la crescita potenziale a medio termine e ii) la variazione della spesa primaria al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate (escluse le misure temporanee di emergenza connesse alla crisi COVID-19), compresa la spesa finanziata dal sostegno non rimborsabile (sovvenzioni) del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'Unione.

al 27,1 % entro la fine del 2024. L'aumento del rapporto disavanzo/PIL nel 2024 rispecchia principalmente il persistere di una spesa elevata per la retribuzione dei dipendenti pubblici e per le prestazioni sociali, dovuta all'indicizzazione automatica e alla riduzione delle entrate, principalmente in ragione di misure discrezionali quali l'adeguamento al rialzo degli scaglioni dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e la compensazione delle imprese per la terza tranche dell'indice salariale del 2023 mediante una riduzione dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro nel 2024. Secondo le stime della Commissione, nel 2024 l'orientamento della politica di bilancio sarà espansivo dello 0,4 % del PIL.

(15) Secondo le previsioni di primavera 2024 della Commissione, nel 2024 una spesa pari allo 0,1 % del PIL sarà finanziata dal sostegno non rimborsabile ("sovvenzioni") del dispositivo per la ripresa e la resilienza, rispetto a meno dello 0,1 % del PIL nel 2023. La spesa finanziata con sovvenzioni del dispositivo consentirà investimenti di alta qualità e riforme volte ad accrescere la produttività senza impatto diretto sul saldo e sul debito delle amministrazioni pubbliche del Lussemburgo.

(16) Il 14 luglio 2023 il Consiglio ha raccomandato[15] al Lussemburgo di assicurare una politica di bilancio prudente, in particolare limitando a non più del 4,8 % l'aumento nominale della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale[16] nel 2024. Agli Stati membri è stato chiesto di tenere presente, nell'esecuzione del bilancio 2023 e nella preparazione del documento programmatico di bilancio per il 2024, il fatto che la Commissione avrebbe proposto al Consiglio l'avvio di procedure per i disavanzi eccessivi basate sul disavanzo sulla scorta dei dati di consuntivo per il 2023. Secondo le previsioni di primavera 2024 della Commissione, la spesa primaria netta finanziata a livello nazionale del Lussemburgo aumenterà del 6,8 % nel 2024, situandosi al di sopra del tasso massimo di crescita raccomandato. Tale eccesso di crescita della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale rispetto al tasso massimo di crescita raccomandato corrisponde allo 0,9 % del PIL nel 2024. Ciò rischia di non essere in linea con quanto raccomandato dal Consiglio.

(17) Il Consiglio ha inoltre raccomandato al Lussemburgo di prendere provvedimenti al fine di eliminare gradualmente le vigenti misure di sostegno di emergenza connesse all'energia, usando i relativi risparmi per ridurre il disavanzo pubblico, quanto prima nel 2023 e nel 2024. Il Consiglio ha precisato che, qualora nuovi aumenti dei prezzi dell'energia dovessero richiedere nuove misure di sostegno o il proseguimento di quelle esistenti, il Lussemburgo dovrebbe provvedere a che tali misure di sostegno mirino a tutelare le famiglie e le imprese vulnerabili, siano sostenibili a livello di bilancio e preservino gli incentivi al risparmio energetico. Secondo le previsioni di primavera 2024 della Commissione, il costo di bilancio netto[17] delle misure di sostegno connesse all'energia è stimato allo 0,9 % del PIL nel 2023, allo 0,5 % nel 2024 e allo 0,3 % nel 2025. In particolare, le misure intese a limitare l'aumento dei

---

15 Raccomandazione del Consiglio, del 14 luglio 2023, relativa al programma nazionale di riforma 2023 del Lussemburgo e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2023 del Lussemburgo (GU C 312 dell'1.9.2023, pag. 145).

16 La spesa primaria netta è definita come la spesa finanziata a livello nazionale al netto i) delle misure discrezionali sul lato delle entrate, ii) della spesa per interessi, iii) della spesa ciclica per la disoccupazione e iv) delle misure una tantum e altre misure temporanee.

17 La cifra rappresenta il livello del costo annuale di bilancio di tali misure, comprese le entrate e le spese e, se del caso, al netto delle entrate provenienti dalle imposte sugli extra profitti dei fornitori di energia.

prezzi del gas e dell'energia elettrica e le sovvenzioni per limitare i costi di riscaldamento resteranno presumibilmente in vigore nel 2024 e nel 2025[18].

(18) Se i relativi risparmi fossero usati per ridurre il disavanzo pubblico, come raccomandato dal Consiglio, le proiezioni implicherebbero un aggiustamento di bilancio dello 0,5 % del PIL nel 2024, a fronte di un contributo espansivo della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale[19] all'orientamento della politica di bilancio dello 0,3 % del PIL in quell'anno. Le proiezioni indicano che le misure di sostegno di emergenza connesse all'energia non saranno eliminate quanto prima nel 2023 e nel 2024. Ciò rischia di non essere in linea con quanto raccomandato dal Consiglio. Inoltre non si prevede che i relativi risparmi siano totalmente utilizzati per ridurre il disavanzo pubblico. Anche ciò rischia di non essere in linea con la raccomandazione del Consiglio. Il costo di bilancio delle misure di sostegno di emergenza connesse all'energia volte a tutelare le famiglie e le imprese vulnerabili è stimato allo 0,1 % del PIL nel 2024 (0,4 % nel 2023), di cui meno dello 0,1 % del PIL preserva il segnale di prezzo per ridurre la domanda e accrescere l'efficienza energetica (0,3 % nel 2023).

(19) Il Consiglio ha anche raccomandato al Lussemburgo di preservare gli investimenti pubblici finanziati a livello nazionale e provvedere all'assorbimento efficace delle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di altri fondi dell'UE, in particolare per promuovere la transizione verde e digitale. Secondo le previsioni di primavera 2024 della Commissione, gli investimenti pubblici finanziati a livello nazionale scenderanno in misura marginale al 4,6 % del PIL nel 2024 (rispetto al 4,7 % del PIL nel 2023). Ciò è dovuto principalmente al ritardo nella fornitura di satelliti militari, che si prevede ora avrà luogo nel 2025. Tenendo conto di tale fattore aggiuntivo e dato che nelle previsioni di primavera della Commissione il rapporto investimenti pubblici/PIL del Lussemburgo è dato stabile e a un livello elevato nel periodo oggetto delle previsioni, gli investimenti pubblici nel 2024 sono considerati conformi alla raccomandazione del Consiglio. Si prevede che, dal canto suo, la spesa pubblica finanziata con entrate provenienti da fondi dell'UE, comprese le sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza, aumenterà raggiungendo un livello pari allo 0,2 % del PIL nel 2024 (rispetto allo 0,1 % del PIL nel 2023).

(20) Sulla base delle misure politiche note alla data limite delle previsioni e nell'ipotesi di politiche invariate, le previsioni di primavera 2024 della Commissione prospettano un disavanzo pubblico dell'1,9 % del PIL per il 2025. Il rapporto debito pubblico/PIL è destinato a salire al 28,5 % entro la fine del 2025. L'aumento del rapporto disavanzo/PIL nel 2025 è dettato principalmente dall'aumento della spesa per la retribuzione dei dipendenti pubblici, per le prestazioni sociali e per gli investimenti pubblici.

(21) Si prospetta che l'atteso invecchiamento della popolazione, associato a una riduzione della migrazione netta, aumenti in misura significativa la spesa pensionistica pubblica

---

[18] Nelle previsioni di primavera 2024 della Commissione si ipotizza che le misure che, secondo il Lussemburgo, rimarranno in vigore fino alla fine del 2024 avranno, in linea di principio, un'incidenza sul bilancio anche nel 2025.

[19] La misura per valutare questo contributo è la variazione in relazione al tasso medio di crescita del PIL nominale potenziale a medio termine (10 anni), espressa in rapporto al PIL nominale, della spesa primaria delle amministrazioni pubbliche, al netto i) dell'impatto incrementale sul bilancio delle misure discrezionali sul lato delle entrate, ii) delle misure una tantum, iii) della spesa ciclica per la disoccupazione e iv) della spesa finanziata dal sostegno non rimborsabile (sovvenzioni) del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE.

nei prossimi decenni. Si prevede che la spesa pensionistica superi le entrate derivanti dai contributi nella seconda metà di questo decennio, con un successivo graduale aumento del disavanzo. Tale squilibrio può essere in gran parte attribuito a un numero crescente di pensionati per lavoratore in conseguenza dell'invecchiamento della popolazione, che determina un aumento dell'indice di dipendenza degli anziani. La relazione del 2024 della Commissione sull'invecchiamento demografico prospetta che, in assenza di adeguamenti delle politiche, la riserva destinata a tutelare l'equilibrio finanziario del sistema pensionistico scenderà al di sotto della soglia prevista dalla legislazione nazionale entro i primi anni 2040. Una volta raggiunta tale soglia, si prevede che la riserva si esaurisca entro cinque o sei anni. A più lungo termine, secondo le previsioni, l'aumento della spesa pensionistica è destinato a raddoppiare, raggiungendo circa il 17 % del PIL entro il 2070, un dato questo che rappresenta la percentuale potenzialmente più elevata dell'UE. Ciò metterebbe a rischio la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico lussemburghese, aumentando nel contempo il debito pubblico. Misure volte a incoraggiare una vita lavorativa più lunga e tassi di partecipazione più elevati tra i lavoratori anziani contribuirebbero ad affrontare questa questione e a sostenere la crescita economica.

(22) La rapida crescita demografica e l'aumento dei mutui ipotecari hanno superato la crescita dell'offerta nel mercato abitativo nel decennio che ha preceduto il recente shock energetico. La rigidità dell'offerta di alloggi è dovuta principalmente alle pratiche di conservazione dei terreni. Ciò ha portato a una significativa carenza di alloggi, a un aumento dei costi e a rischi di sopravvalutazione del mercato, riducendo l'accessibilità economica: tutti sviluppi che incidono in modo sproporzionato sulle popolazioni vulnerabili e possono altresì influire sull'attrattiva del Lussemburgo sia per i lavoratori che per le imprese. Nel 2023 il mercato degli alloggi ha registrato una brusca flessione a causa degli effetti ritardati dell'aumento dei prezzi dell'energia e del maggior rigore della politica monetaria, che hanno minato la fiducia dei consumatori. Il conseguente calo dell'offerta di terreni e alloggi nuovi, giunta a minimi storici, ha ostacolato le necessarie correzioni dei prezzi e ha indotto un brusco calo dell'attività di costruzione. Gli sforzi di lunga data destinati a stabilizzare i prezzi di mercato non sono stati coronati da successo, in parte perché la compravendita di immobili genera un gettito tributario maggiore che la proprietà e contribuisce così alla rigidità dei prezzi e alla ciclicità degli aumenti. Sebbene le recenti misure di bilancio abbiano attenuato la pressione finanziaria sulle famiglie e sul settore delle costruzioni, i sussidi a favore dell'acquisto di abitazioni hanno gonfiato i prezzi al lordo delle imposte, a vantaggio principalmente di proprietari e investitori facoltosi.

(23) Quella del Lussemburgo è un'economia piccola e aperta dotata di un vasto settore finanziario internazionale, nel contesto del quale numerosi gruppi multinazionali incanalano ingenti flussi finanziari in entrata e in uscita nell'ambito delle loro attività commerciali. Tuttavia una quota significativa di tale attività si svolge tra soggetti all'interno di gruppi multinazionali i quali possono riuscire a sfruttare le scappatoie del sistema fiscale lussemburghese per ridurre il reddito imponibile. Persistono preoccupazioni in merito a misure dall'ambito di applicazione troppo ristretto, che consentono ritenute alla fonte basse o nulle sui pagamenti di interessi e di royalty verso paesi a tasso di imposizione basso e nullo[20]. La direttiva relativa al secondo pilastro, entrata in vigore in Lussemburgo il 1º gennaio 2024, ha introdotto un'aliquota

[20] Paesi a imposizione bassa o nulla oltre a quelli inclusi nella lista dell'Unione delle giurisdizioni non cooperative.

minima effettiva dell'imposta sulle società del 15 % per le multinazionali attive nel paese. In ragione del suo ambito di applicazione, si prevede che la direttiva affronti solo parzialmente la questione dei pagamenti in uscita, perché è limitata alle grandi società multinazionali ed esclude determinati settori.

(24) 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 sinergici, da attuare entro il 2026. Ci si attende che tali riforme e investimenti contribuiranno a rispondere in modo efficace alla totalità o a un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese. Dati i tempi serrati, è fondamentale procedere rapidamente all'attuazione efficace del piano, compreso il capitolo dedicato a REPowerEU, quando adottato, per stimolare la competitività a lungo termine del Lussemburgo attraverso la transizione verde e digitale, garantendo nel contempo l'equità sociale. Al fine di rispettare gli impegni assunti nel piano entro agosto 2026, è essenziale che il Lussemburgo prosegua l'attuazione delle riforme e degli investimenti. Il coinvolgimento sistematico delle autorità locali, delle parti sociali, della società civile e di altri portatori di interessi rimane fondamentale per assicurare un'ampia titolarità ai fini dell'efficace attuazione del piano per la ripresa e la resilienza.

(25) Nell'ambito del riesame intermedio dei fondi della politica di coesione a norma dell'articolo 18 del regolamento (UE) 2021/1060, il Lussemburgo è tenuto a rivedere ciascun programma entro marzo 2025 tenendo presenti, tra l'altro, le sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese del 2024 e il piano nazionale per l'energia e il clima. Su tale riesame si basa l'assegnazione definitiva dei finanziamenti dell'UE inclusi in ciascun programma. Sebbene il Lussemburgo abbia compiuto alcuni progressi nell'attuazione dei programmi della politica di coesione e del pilastro europeo dei diritti sociali, permangono sfide. Il Lussemburgo continua inoltre a presentare notevoli disparità socioeconomiche tra città, paesi, periferie e zone non urbane. È importante accelerare l'attuazione della politica di coesione e le priorità concordate nei programmi conservano la loro pertinenza. È particolarmente importante assistere a una rapida attuazione degli investimenti connessi alla transizione verde e digitale. Rimangono prioritari gli investimenti a favore delle competenze per facilitare le transizioni di carriera e la mobilità professionale in linea con le esigenze del mercato del lavoro, prestando particolare attenzione ai lavoratori anziani e alle persone scarsamente qualificate, nonché all'attivazione e all'integrazione sociale delle persone vulnerabili, in particolare di quelle provenienti da un contesto migratorio. Continua a essere importante l'attuazione della garanzia europea per l'infanzia, in particolare l'integrazione degli alunni svantaggiati per mezzo di un'istruzione e di una formazione di qualità. Il Lussemburgo potrebbe inoltre avvalersi dell'iniziativa riguardante la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa al fine di sostenere la trasformazione industriale, in particolare investendo in catene del valore strategiche quali l'industria a zero emissioni nette, la decarbonizzazione delle industrie ad alta intensità energetica e l'innovazione digitale.

(26) Oltre alle sfide economiche e sociali affrontate dal piano per la ripresa e la resilienza e da altri fondi dell'UE, il Lussemburgo si trova ad affrontare diverse sfide aggiuntive connesse alle carenze del sistema di istruzione che si sommano alla disuguaglianza e alle questioni legate agli investimenti delle imprese, tra cui la ricerca e lo sviluppo, la politica energetica e la transizione verde, compresi i potenziali ostacoli alla transizione dai combustibili fossili e le questioni relative alla rete dei trasporti.

(27) Le competenze di base e i risultati complessivi degli alunni dipendono in larga misura dal loro contesto socioeconomico e linguistico. I livelli medi di conoscenze e competenze chiave all'età di 15 anni, misurati dal programma per la valutazione internazionale degli studenti nel contesto dell'ultima indagine del 2018 alla quale il Lussemburgo ha partecipato, sono notevolmente inferiori rispetto alla media UE. Il divario tra gli studenti avvantaggiati e i loro coetanei svantaggiati è maggiore in Lussemburgo rispetto a qualsiasi altro paese dell'UE. Il sistema di istruzione non fornisce a tutti gli alunni le competenze di base necessarie per soddisfare le esigenze del mercato del lavoro. Dai test nazionali sulle competenze emerge che, quando iniziano la scuola, gli alunni possiedono le competenze di base essenziali per iniziare ad acquisire un'alfabetizzazione, anche se esistono differenze significative nelle loro competenze iniziali. Tuttavia, all'inizio del terzo anno di scuola primaria, cioè all'età di otto anni, il divario di competenze si amplia. I risultati degli alunni in matematica e in comprensione della lettura in lingua tedesca diminuiscono notevolmente, in particolare per gli alunni provenienti da contesti svantaggiati o la cui prima lingua non è né il tedesco né il lussemburghese. La transizione verde comporta cambiamenti strutturali all'interno del mercato del lavoro. In tale contesto, il miglioramento delle competenze e la riqualificazione nei settori in declino e in trasformazione si sono intensificati, ma persistono rischi di squilibri tra domanda e offerta di competenze.

(28) La partecipazione alla formazione negli ultimi 12 mesi è stata superiore alla media UE (50 % rispetto al 46,6 %), ma rimane disomogenea tra i gruppi. Tale partecipazione, pur essendo molto elevata tra i disoccupati, registra ritardi in relazione alle persone scarsamente qualificate (24,2 %) e ai lavoratori anziani (32,5 %). Dagli studi settoriali sulle occupazioni e sulle competenze condotti dal servizio pubblico per l'impiego in collaborazione con la federazione delle imprese (*Union des entreprises luxembourgeoises*) emerge che, in tutti i settori, si registra un bisogno sempre maggiore di competenze rilevanti per tutti i settori, in particolare le competenze interdisciplinari (comportamentali, digitali, gestionali, linguistiche, ecc.) e la capacità di adattamento ai cambiamenti. Pur confermando le elevate prestazioni del Lussemburgo in materia di competenze nel 2023, l'OCSE ha evidenziato importanti sfide quali le carenze di talenti, la scarsa partecipazione degli adulti all'apprendimento tra i più svantaggiati e la mancanza di dati affidabili sul fabbisogno di competenze. Nonostante le numerose iniziative intraprese negli ultimi anni per promuovere la formazione professionale tra le persone in cerca di occupazione, affrontare le sfide della digitalizzazione e rafforzare la capacità di anticipare le future esigenze in termini di competenze, sono ancora necessarie soluzioni efficaci volte a migliorare l'accesso dei lavoratori meno qualificati e anziani all'apprendimento permanente.

(29) La produttività del lavoro in Lussemburgo rimane una delle più elevate dell'UE, ma ha segnato un netto calo, intensificatosi recentemente, in seguito alla crisi finanziaria mondiale ha registrato un netto calo. Per decenni gli investimenti delle imprese sono stati tra i più bassi dell'UE, in particolare per quanto riguarda la ricerca e lo sviluppo. I livelli di investimento tradizionalmente bassi, giustificati dalle ridotte esigenze di un'economia lussemburghese orientata ai servizi, potrebbero non essere più sufficienti alla luce delle sfide emergenti poste dalla transizione verde e digitale, che si aggiungono a quelle preesistenti. La carenza di lavoratori costituisce un grosso ostacolo agli investimenti che potrebbe aggravarsi in conseguenza degli elevati prezzi delle abitazioni, dei lunghi tragitti casa-lavoro e della congestione stradale, riducendo l'attrattiva del Lussemburgo come luogo di lavoro. Le tre indicizzazioni delle retribuzioni innescate dall'elevata inflazione nel 2023 (prima volta in cui ciò si è verificato) hanno eroso la competitività delle imprese in diversi settori fra cui quelli

delle attività non finanziarie, in particolare quelli meno produttivi, che ne hanno risentito maggiormente. Qualora tale tendenza dovesse persistere, potrebbe ostacolare gli investimenti in nuovi settori e determinare decisioni di delocalizzazione delle imprese.

(30) Il sostegno pubblico a favore dell'innovazione delle imprese in Lussemburgo è attualmente limitato rispetto ad altri paesi, che spesso forniscono un sostegno indiretto attraverso crediti d'imposta per la ricerca e lo sviluppo. Attualmente il governo dedica il 25 % del suo bilancio alla ricerca e allo sviluppo a favore di progetti specifici, alcuni dei quali coinvolgono partner privati, mentre la maggior parte (il 75 %) è dedicato al sostegno di istituzioni. Le attività di ricerca e sviluppo condotte dalle imprese ricevono dal governo una parte relativamente esigua del relativo finanziamento, pari al 6 %. Al fine di sostenere più efficacemente l'innovazione, il Lussemburgo potrebbe prendere in considerazione il rafforzamento del suo modello di finanziamento in modo da includere più progetti collaborativi con il settore privato. Investendo direttamente nell'innovazione guidata dalle imprese, il paese ha il potenziale di stimolare le azioni dei privati in materia di ricerca e sviluppo e di aumentare la propria produttività complessiva.

(31) Mantenere il ruolo del Lussemburgo quale polo finanziario globale, garantendo nel contempo una solida economia interna, rappresenta una sfida significativa. Il settore finanziario, che contribuisce a quasi un terzo del PIL, ha tratto grande beneficio dall'integrazione internazionale. Tuttavia il valore aggiunto del settore per singolo lavoratore è diminuito del 15 % dal 2021 al 2023, una calo che è raddoppiato rispetto al 2007, indicando una diminuzione dei guadagni derivanti dalla partecipazione globale. A fronte di un declino della produttività, la diversificazione potrebbe contribuire a ridurre l'esposizione ai mutamenti nel commercio e nella finanza mondiali. Il divario tra il PIL e il reddito nazionale si attesta attualmente al 30 % del PIL e questa disparità è in aumento dalla crisi finanziaria mondiale. Incoraggiare gli investimenti in progetti locali di ricerca e sviluppo di valore elevato potrebbe ridurre il divario tra PIL e reddito nazionale lordo (RNL) e sostenere la ricchezza e il capitale nazionali.

(32) Il sistema energetico del Lussemburgo è caratterizzato dall'sua elevata dipendenza dalle importazioni e dal ricorso massiccio ai combustibili fossili (77 % del mix energetico nel 2022). Il paese è un grande importatore netto di energia. Il paese dipende quasi interamente dalle importazioni di energia primaria, con un tasso di dipendenza del 91 % nel 2022. La capacità totale installata di produzione di energia da fonti rinnovabili ha raggiunto i 782 MW nel 2023, registrando un aumento del 13,5 % rispetto al 2022. Tuttavia la quota di energie rinnovabili nel consumo finale lordo di energia rimane tra le più basse dell'UE.

(33) Il Lussemburgo ha compiuto progressi significativi nel conseguimento degli obiettivi dell'UE per il 2030 per l'efficienza energetica, sebbene la maggior parte dei regimi sia ancora basata su sovvenzioni e il ricorso agli strumenti finanziari sia ancora molto limitato, in particolare per le imprese e l'industria. I risultati migliori si registrano nel settore dei servizi, mentre il settore residenziale deve ancora recuperare il ritardo: il suo consumo di energia finale è stabile dal 2015. Sarà necessaria una maggiore ambizione nel ridurre le emissioni di gas a effetto serra e aumentare le energie rinnovabili e l'efficienza energetica per consentire al Lussemburgo di raggiungere i suoi obiettivi in materia di energia per il 2030, ossia ottenere il 25 % dell'energia da fonti rinnovabili e ridurre il consumo di energia finale del 40 %-44 % rispetto al 2007. La carenza di manodopera e di competenze nei settori e nelle professioni fondamentali

per la transizione verde, compresi la produzione, l'installazione e il mantenimento di tecnologie a zero emissioni nette, sta creando strozzature per la transizione a un'economia a zero emissioni nette. Per sbloccare il potenziale inutilizzato dell'offerta di lavoro, tali misure devono essere accessibili, in particolare per le persone e nei settori e nelle regioni maggiormente interessati dalla transizione verde.

(34) La congestione del traffico stradale grava sull'economia e sulla sostenibilità ambientale. Il trasporto su strada è ancora il modo di trasporto che contribuisce maggiormente alle emissioni di gas a effetto serra nel Lussemburgo e rimane essenziale per la decarbonizzazione. La transizione del Lussemburgo verso trasporti sostenibili sta progredendo, con una quota di veicoli elettrici leggeri superiore alla media UE. Sono tuttavia necessari ulteriori investimenti al fine di aumentare la quota del trasporto ferroviario di passeggeri e merci, anche nelle regioni frontaliere per migliorare la connettività transfrontaliera, in quanto il trasporto su strada è utilizzato per l'86 % del trasporto passeggeri e merci.

(35) 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, nel 2024 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 sulla politica economica della zona euro. Per il Lussemburgo le raccomandazioni di cui ai punti 1, 2, 3 e 4 contribuiscono all'attuazione della prima, della seconda, della terza e della quarta raccomandazione per la zona euro,

RACCOMANDA al Lussemburgo di prendere provvedimenti nel 2024 e nel 2025 al fine di:

1. presentare tempestivamente il piano strutturale di bilancio di medio termine; eliminare gradualmente le misure di sostegno di emergenza connesse all'energia prima della stagione di riscaldamento 2024/2025; affrontare la questione della sostenibilità a lungo termine del sistema pensionistico, in particolare limitando le opzioni di pensionamento anticipato e aumentando il tasso di occupazione dei lavoratori più anziani; accelerare l'adozione di una politica globale in materia di uso del suolo e di una riforma dell'imposizione sui beni immobili e dare priorità allo sviluppo di progetti distrettuali su vasta scala su terreni demaniali; aumentare le misure per contrastare efficacemente la pianificazione fiscale aggressiva, in particolare assoggettando a un livello sufficiente di imposizione fiscale i pagamenti in uscita di interessi e royalty verso paesi a tasso di imposizione basso/nullo;

2. proseguire l'attuazione rapida ed efficace del piano per la ripresa e la resilienza, compreso il capitolo dedicato a REPowerEU, una volta adottato, assicurando il completamento delle riforme e degli investimenti entro agosto 2026; accelerare l'attuazione dei programmi della politica di coesione; nell'ambito del riesame intermedio, continuare a concentrarsi sulle priorità concordate, tenendo conto delle possibilità che l'iniziativa riguardante la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa offre per migliorare la competitività;

3. migliorare le prestazioni e l'equità del sistema di istruzione scolastica, anche adattando l'insegnamento alle esigenze degli studenti svantaggiati e di quelli provenienti dai diversi contesti linguistici; affrontare le carenze di manodopera e gli squilibri tra domanda e offerta di competenze, in particolare per quanto riguarda la transizione verde;

4. stimolare la competitività sostenendo le imprese e gli investimenti greenfield, in particolare nelle attività ad alta intensità di attività di ricerca e sviluppo; ridurre la

dipendenza dai combustibili fossili investendo nell'efficienza energetica e nelle energie rinnovabili; 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