C/2026/3929

1.9.2026

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

del 10 luglio 2026

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

(C/2026/3929)

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) 2024/1263 specifica gli obiettivi perseguiti dal quadro di governance economica, vale a dire promuovere finanze pubbliche sane e sostenibili, una crescita sostenibile e inclusiva e la resilienza attraverso riforme e investimenti, nonché prevenire disavanzi pubblici eccessivi. Il regolamento stabilisce che il Consiglio e la Commissione esercitino la sorveglianza multilaterale nell'ambito del semestre europeo in osservanza degli obiettivi e degli obblighi sanciti dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Il semestre europeo comprende in particolare l'elaborazione delle raccomandazioni specifiche per paese e la sorveglianza sulla loro attuazione.

(2) Il 25 novembre 2025 la Commissione ha adottato un parere sul documento programmatico di bilancio 2026 del Lussemburgo. Lo stesso giorno la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta 2026, in cui non annoverava il Lussemburgo tra gli Stati membri che dovevano essere sottoposti a esame approfondito. La Commissione ha inoltre adottato una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro, una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sul capitale umano nell'Unione europea e una proposta di relazione comune sull'occupazione 2026, che analizza l'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione e dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali. Il Consiglio ha adottato la raccomandazione sulla politica economica della zona euro ([2]) il 21 aprile 2026 e la relazione comune sull'occupazione e la raccomandazione sul capitale umano il 9 marzo 2026.

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

([2]) GU C, C/2026/2434, 28.4.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/2434/oj.

(3) Il 29 gennaio 2025 la Commissione ha pubblicato la bussola per la competitività, un quadro strategico volto a rafforzare la competitività dell'UE a livello globale nei prossimi cinque anni. La bussola per la competitività individua nelle tre esigenze trasformative dell'innovazione, della decarbonizzazione e competitività e della sicurezza i pilastri fondamentali della crescita economica sostenibile. Fin dalla sua pubblicazione, la bussola per la competitività ha ispirato i lavori del semestre europeo, assicurando che le politiche economiche degli Stati membri siano coerenti con gli obiettivi strategici dell'UE, creando un approccio unificato alla governance economica in grado di promuovere la crescita sostenibile, l'innovazione e la resilienza in tutta l'Unione.

(4) Nel 2026 il semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche continua a svilupparsi parallelamente all'ultima fase dell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza ([3]). I piani per la ripresa e la resilienza, insieme ai finanziamenti della politica di coesione, sono stati fondamentali per realizzare le priorità politiche del semestre europeo in quanto i piani dovevano rispondere in modo efficace alla totalità o a un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese formulate negli ultimi cicli, mentre i programmi finanziati dalla politica di coesione europea dovevano tenere conto delle raccomandazioni specifiche per paese. Ora che il periodo di attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza sta per giungere al termine, rimane essenziale fare tesoro delle riforme e degli investimenti sostenuti e attuati nell'ambito di tale dispositivo nonché portarli avanti, in particolare quelli che contribuiscono a rispondere alle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese.

(5) Il 3 giugno 2026 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese 2026 relativa al Lussemburgo. La Commissione ha valutato i progressi compiuti dal paese nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese del 2025 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 i problemi più urgenti che il Lussemburgo si trova ad affrontare. Ha valutato quindi i progressi compiuti dal paese nell'attuare il pilastro europeo dei diritti sociali e conseguire gli obiettivi principali dell'Unione in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà e dell'esclusione sociale e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

(6) Su valutazione e raccomandazione della Commissione, il 21 gennaio 2025 il Consiglio ha adottato una raccomandazione che approva il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine del Lussemburgo ([4]). Il piano copre il periodo dal 2025 al 2029 e stabilisce un vincolo di bilancio sotto forma di un tasso massimo di crescita della spesa netta nell'arco di cinque anni. Il Consiglio ha raccomandato i tassi massimi di crescita della spesa netta seguenti: 5,8 % nel 2025, 4,7 % nel 2026, 3,8 % nel 2027, 5,4 % nel 2028 e 4,7 % nel 2029, che corrispondono a tassi massimi di crescita cumulativi calcolati rispetto all'anno di riferimento 2023 del 14,2 % nel 2025, del 19,6 % nel 2026, del 24,1 % nel 2027, del 30,8 % nel 2028 e del 36,9 % nel 2029.

(7) La guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e le sue ripercussioni costituiscono una sfida esistenziale per l'Unione europea. La Commissione ha invitato gli Stati membri a richiedere l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale prevista dal patto di stabilità e crescita in modo coordinato per sostenere l'Unione nelle iniziative volte a incrementare rapidamente e considerevolmente la spesa per la difesa ([5]), proposta che è stata accolta con favore dal Consiglio europeo del 6 marzo 2025. Gli Stati membri possono comunque richiedere l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale in qualsiasi momento fino al 2028, se rispettano i criteri stabiliti all'articolo 26 del regolamento (UE) 2024/1263.

([3]) 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).

([4]) Raccomandazione del Consiglio, del 21 gennaio 2025, che approva il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine del Lussemburgo (GU C, C/2025/650, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/650/oj).

([5]) Comunicazione della Commissione «Aumento della spesa per la difesa nel rispetto del patto di stabilità e crescita», Bruxelles, 19.3.2025 (C(2025) 2000 final).

(8) Il 29 aprile 2026 il Lussemburgo ha presentato la sua relazione annuale 2026 sui progressi compiuti ([6]) in merito al rispetto dei tassi massimi di crescita della spesa netta raccomandati e all'attuazione delle riforme e degli investimenti volti a rispondere alle principali sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese del semestre europeo. La relazione annuale sui progressi compiuti rispecchia anche la relazione semestrale del Lussemburgo sui progressi compiuti nell'attuazione del suo piano per la ripresa e la resilienza a norma dell'articolo 27 del regolamento (UE) 2021/241.

(9) Nel 2025 la crescita del PIL reale è stata pari allo 0,6 % e l'inflazione IPCA si è attestata al 2,5 %. Le previsioni di primavera 2026 della Commissione prospettano una crescita del PIL reale dell'1,6 % nel 2026 e del 2,0 % nel 2027, e un'inflazione IPCA al 2,7 % nel 2026 e all'1,8 % nel 2027.

(10) Sulla base dei dati forniti da Eurostat ([7]) il saldo delle amministrazioni pubbliche del Lussemburgo è passato da un avanzo dello 0,9 % del PIL nel 2024 a un disavanzo del 2,0 % del PIL nel 2025. Il deterioramento del saldo delle amministrazioni pubbliche nel 2025 è da ricondurre principalmente a una crescita moderata delle entrate, parzialmente dovuta all'impatto delle misure volte a salvaguardare il potere d'acquisto e la competitività, e a una spesa dinamica, in parte dovuta al livello sostenuto degli investimenti. Sulla base delle misure politiche note alla data limite delle previsioni, le previsioni di primavera 2026 della Commissione prospettano un disavanzo dell'1,2 % del PIL per il 2026 e dell'1,5 % del PIL per il 2027.

(11) Sulla base delle stime della Commissione, nel 2025 l'orientamento della politica di bilancio ([8]), che comprende la spesa finanziata a livello sia nazionale che dell'UE, è stato espansivo, facendo registrare un aumento pari all'1,7 % del PIL. Si prevede che sarà restrittivo nel 2026, con una contrazione dello 0,4 % del PIL, ed espansivo nel 2027, con un aumento dello 0,9 % del PIL.

(12) Sulla base dei dati forniti da Eurostat ([9]), il debito delle amministrazioni pubbliche del Lussemburgo è salito dal 26,3 % del PIL alla fine del 2024 al 26,5 % del PIL alla fine del 2025. Sulla base delle misure politiche note alla data limite delle previsioni, le previsioni di primavera 2026 della Commissione indicano che il rapporto debito/PIL salirà al 29,2 % entro la fine del 2026 e al 30,2 % entro la fine del 2027.

(13) Sulla base dei dati di Eurostat ([10]), la spesa totale delle amministrazioni pubbliche per la difesa del Lussemburgo è stata dell'1,0 % del PIL nel 2025. Secondo le previsioni di primavera 2026 della Commissione, si attesterà all'1,2 % del PIL nel 2026 ([11]).

(14) L'Unione continua a fronteggiare rischi di interruzioni dell'approvvigionamento energetico e un'elevata volatilità dei prezzi, una situazione esacerbata dalle tensioni geopolitiche che incidono sui mercati mondiali del petrolio e del gas. L'esperienza acquisita con la crisi energetica del 2022-2023 ha dimostrato che misure ad ampio raggio e generalizzate comportano elevati costi di bilancio e sono inefficienti dal punto di vista sociale ed economico. Dallo scoppio della guerra in Medio Oriente nel febbraio 2026, il Lussemburgo non aveva adottato nuove misure di politica di bilancio per attenuare l'impatto dei rincari dell'energia sulle famiglie e le imprese, alla data limite delle previsioni di primavera 2026 della Commissione ([12]).

([6]) Le relazioni annuali 2026 sui progressi compiuti sono disponibili al seguente indirizzo: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

([7]) Eurostat, Euroindicatori, 22.4.2026.

([8]) 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, compresa la spesa finanziata dal sostegno non rimborsabile (sovvenzioni) del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'Unione.

([9]) Eurostat, Euroindicatori, 22.4.2026.

([10]) Eurostat, spesa pubblica per classificazione delle funzioni di governo (COFOG).

([11]) La definizione di spesa per la difesa della NATO differisce dalla definizione di spesa per la difesa della COFOG. Inoltre, potrebbero esservi differenze dovute al momento di registrazione delle spese, in particolare per le attrezzature militari, in quanto la rendicontazione della NATO non segue le norme di contabilità nazionale per quanto riguarda il momento della registrazione.

([12]) Il «Resilienzpak» è stato firmato congiuntamente dal governo e dalle parti sociali l'8 giugno 2026.

(15) Sulla base dei calcoli della Commissione, la spesa netta in Lussemburgo è cresciuta dell'8,7 % nel 2025 e cumulativamente del 15,7 % nel 2024 e nel 2025. La crescita della spesa netta nel 2025 ha superato il tasso massimo di crescita raccomandato, facendo registrare una deviazione pari all'1,3 % del PIL su base annua. Se si considerano congiuntamente il 2024 e il 2025, il tasso di crescita cumulativo della spesa netta è inoltre superiore al tasso massimo di crescita raccomandato, facendo registrare una deviazione leggermente superiore allo 0,6 % del PIL in termini cumulativi.

(16) Stando ai calcoli della Commissione la spesa netta in Lussemburgo crescerà del 3,5 % nel 2026 e cumulativamente del 19,7 % nel 2024, 2025 e 2026. La crescita della spesa netta prevista per il 2026 è inferiore al tasso massimo di crescita raccomandato. Se si considera il triennio 2024-2025-2026 complessivamente, il tasso di crescita cumulativo previsto della spesa netta si riduce a meno dello 0,1 % del PIL.

(17) Il sistema pensionistico del Lussemburgo si trova ad affrontare sfide a medio e lungo termine poiché, secondo le previsioni, le tendenze demografiche ne minaccino la sostenibilità. Secondo la relazione 2024 sull'invecchiamento demografico, la spesa pensionistica del Lussemburgo è destinata a raggiungere il 17,5 % del PIL nel 2070, con un aumento di 8,3 punti percentuali rispetto al 2022, il dato più elevato dell'UE. Nel dicembre 2025 il Lussemburgo ha adottato una riforma delle pensioni. La riforma consiste principalmente in un aumento dell'aliquota contributiva di 1,5 punti percentuali, portandola al 25,5 %, in misure limitate volte a prolungare le carriere attraverso vantaggi fiscali, introducendo il diritto a una pensione progressiva e aumentando il periodo di contribuzione obbligatorio per la maggior parte dei pensionati anticipati ([13]). Nel complesso, la riforma non sembra né sufficiente ad affrontare i problemi strutturali che incidono sulla sostenibilità a lungo termine del sistema pensionistico né tale da aumentare in modo significativo il basso tasso di partecipazione tra i lavoratori di età compresa tra i 55 e i 64 anni. Secondo le proiezioni, l'invecchiamento della popolazione, unitamente al previsto rallentamento della crescita dell'occupazione al di sotto dell'aumento annuo del 2-3 % necessario per mantenere il sistema in equilibrio, comporterà nel 2029 una spesa pensionistica maggiore rispetto ai contributi nel sistema pensionistico e nel 2048 l'esaurimento delle sue riserve. Le prestazioni pensionistiche sono elevate, con un tasso di sostituzione lordo del 75 % nel 2022 ([14]), mentre il periodo trascorso in pensione è il più lungo dell'UE (25,2 anni per il Lussemburgo rispetto a 21,3 della media UE nel 2022) ([15]). Il Lussemburgo ha registrato il tasso di partecipazione più basso nell'UE per i lavoratori di età compresa tra i 55 e i 64 anni nel 2025 (51,9 % rispetto al 69,5 % nell'UE) ([16]). Sebbene l'età pensionabile legale sia 65 anni, il pensionamento anticipato è possibile a partire dai 57 anni, risultando così una delle età di pensionamento effettive più basse dell'UE. Misure volte a incoraggiare carriere più lunghe e tassi di partecipazione più elevati tra i lavoratori di età compresa tra i 55 e i 64 anni contribuirebbero a sostenere la sostenibilità delle pensioni e la crescita economica.

(18) Il Lussemburgo deve affrontare una grave sfida in materia di alloggi, essendo l'accessibilità economica notevolmente diminuita nell'ultimo decennio a causa dell'impennata dei prezzi degli immobili. Dopo essere raddoppiati nell'arco di un decennio, i prezzi delle abitazioni hanno iniziato a registrare un calo dopo il picco raggiunto nel 2022, scendendo di oltre il 15 % in due anni. Il calo è stato innescato dal brusco aumento dei tassi di interesse, che ha inciso negativamente sulla capacità di prestito. Ciononostante, da allora i prezzi hanno ripreso a salire e, nel 2025, i prezzi delle abitazioni in Lussemburgo erano superiori del 60 % rispetto al decennio precedente in termini nominali, mentre il salario medio è aumentato soltanto del 40 % nello stesso periodo. Il Lussemburgo presenta il mercato immobiliare più costoso dell'UE. I prezzi elevati delle abitazioni sono dovuti a uno squilibrio tra domanda e offerta, determinato dalla crescita demografica e amplificato da un quadro fiscale che sostiene la domanda e favorisce l'accaparramento dei terreni, nonché da una concentrazione della proprietà fondiaria. Il pacchetto di riforme sulla mobilitazione dei terreni e sulla tassazione immobiliare non è stato ancora implementato e i disegni di legge modificati offrono maggiori possibilità di esenzione fiscale. Riforme ambiziose, come le misure volte a sbloccare una maggiore disponibilità di terreni per lo sviluppo e ad attuare grandi progetti territoriali sui terreni pubblici, contribuirebbero ad aumentare l'offerta di alloggi, anche attraverso l'offerta di alloggi a prezzi accessibili. Inoltre, sul versante della domanda, l'eliminazione graduale della deducibilità degli interessi sui mutui ipotecari contribuirebbe a contenere i prezzi delle abitazioni. Tra le priorità figura anche il rafforzamento del quadro macroprudenziale per ridurre i rischi sistemici legati all'elevato livello di indebitamento delle famiglie e alla percentuale significativa di mutui ipotecari a tassi di interesse variabili.

([13]) Loi du 19 Decembre 2025 (riforma pensionistica) e loi du 19 Decembre 2025 (incentivi fiscali).
([14]) OECD: OECD Economic Surveys: Luxembourg 2025.
([15]) 2024 Ageing report: Arithmetic mean of female and male life expectancy at 65 plus 65 minus the average labour market exit age.
([16]) Eurostat: lfsa_argan.

(19) Il Lussemburgo si trova ad affrontare notevoli sfide in materia di trasporti a causa dell'elevato traffico transfrontaliero di pendolari e dell'elevata dipendenza dalle automobili, comprese quelle aziendali, sfide aggravate da un'insufficiente offerta di alloggi che induce i lavoratori a risiedere a una maggiore distanza dal luogo di lavoro ([17]). Questa situazione si traduce nella congestione del traffico che si ripercuote sulla sostenibilità ambientale. Sebbene il Lussemburgo abbia compiuto progressi nel miglioramento dei trasporti pubblici, sarebbe necessaria una strategia coordinata e transfrontaliera per rispondere alle esigenze dei lavoratori pendolari. Ciò comprende una migliore connettività, l'integrazione delle infrastrutture di trasporto ferroviario con i paesi limitrofi, l'integrazione dei sistemi di biglietteria e il perfezionamento dei collegamenti dell'ultimo miglio.

(20) Il Lussemburgo rimane esposto ai rischi di pianificazione fiscale aggressiva, a causa del suo ruolo di importante polo finanziario che ospita numerosi gruppi multinazionali e un volume elevato di investimenti transfrontalieri. Il Lussemburgo ha recepito la pertinente legislazione dell'Unione europea, compresa la direttiva (UE) 2022/2523 del Consiglio ([18]) («direttiva sul secondo pilastro»), e ha adottato ulteriori misure a livello nazionale, ma l'ambito di applicazione del secondo pilastro è limitato alle grandi entità con ricavi annui di almeno 750 milioni di EUR. Nello specifico, il Lussemburgo ha introdotto una norma di non deducibilità per i pagamenti di interessi e canoni, ma l'ambito di applicazione di tale misura, che si applica alle giurisdizioni incluse nell'elenco dell'Unione europea delle giurisdizioni di paesi terzi a fini fiscali, è limitato.

(21) Il coinvolgimento sistematico, significativo e tempestivo delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, della società civile e di altri portatori di interessi rimane fondamentale per assicurare un'ampia titolarità ai fini dell'efficace attuazione degli strumenti di finanziamento dell'Unione e nel contesto del semestre europeo.

(22) L'attuazione dei programmi della politica di coesione, che comprendono il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo per una transizione giusta (JTF) e del Fondo sociale europeo Plus (FSE+), procede in Lussemburgo a un ritmo più rapido rispetto alla media dell'UE, sia dal punto di vista della selezione dei progetti che dal punto di vista dei pagamenti. È importante mantenere lo slancio attuale, massimizzando nel contempo l'impatto degli investimenti sul campo, e il Lussemburgo sta già adottando misure nell'ambito dei suoi programmi della politica di coesione per stimolare la competitività e la crescita. Tuttavia alcuni settori potrebbero richiedere un ulteriore rafforzamento nell'attuazione, compresi quelli relativi alla digitalizzazione e alle infrastrutture energetiche nell'ambito del JTF.

(23) Il Lussemburgo si trova ad affrontare diverse sfide relative all'innovazione e alla competitività, alla transizione energetica e all'ambiente, all'uguaglianza nelle scuole, alla convergenza sociale verso l'alto e allo sviluppo del capitale umano.

(24) Nonostante la sua solida base scientifica e un sistema di ricerca ben collegato a livello internazionale, l'innovazione imprenditoriale e le opportunità di espansione delle start-up innovative e delle piccole e medie imprese (PMI) rimangono limitate. Le potenzialità del Lussemburgo per quanto riguarda l'adozione di nuove tecnologie e la digitalizzazione rimangono sottoutilizzate e il paese registra risultati inferiori alla media dell'UE in termini di intensità digitale di base delle PMI ([19]), mentre un'ampia percentuale degli investimenti in tecnologie innovative è realizzata nell'ambito di gruppi multinazionali, con ripercussioni sulla diversificazione e sulla competitività dell'economia. Inoltre l'intensità delle attività di ricerca e sviluppo da parte delle imprese del paese ha registrato una tendenza al ribasso negli ultimi due decenni scendendo allo 0,45 % del PIL nel 2024, ben al di sotto della media dell'UE dell'1,49 %. Sebbene in parte spiegata dall'economia lussemburghese basata sui servizi, la spesa delle imprese in ricerca e sviluppo è notevolmente inferiore a quella dei paesi che registrano i risultati migliori in un'ampia gamma di settori ([20]). Per di più la qualità dei risultati della ricerca non è pienamente sfruttata e i legami tra scienza e imprese rimangono deboli.

([17]) Statec, 2025, *P2021 N°18 - La dépendance automobile persiste pour les déplacements domicile-travail*.
([18]) Direttiva (UE) 2022/2523 del Consiglio, del 14 dicembre 2022, intesa a garantire un livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi multinazionali di imprese e i gruppi nazionali su larga scala nell'Unione [2022] (GU L 328 del 22.12.2022, pag. 1).
([19]) Eurostat, (isoc_e_dii) e Luxembourg Startup Ecosystem Assessment and Benchmarking, Ministère de l'Economie, 2023.
([20]) OECD Economic Surveys: Luxembourg 2025.

(25) L'economia lussemburghese rimane altamente competitiva, in particolare grazie al suo ampio settore finanziario internazionale. Tuttavia rimane esposta a pressioni strutturali legate al calo della produttività. Tra il 2015 e il 2025, la produttività totale dei fattori è diminuita del 4 % circa, mentre l'aggregato UE ha registrato un aumento del 6 % circa. Il principale fattore alla base di tale calo è rappresentato dal settore finanziario, in cui il valore aggiunto lordo per ora lavorata è sceso dell'11,6 % circa nello stesso periodo. L'intensificarsi della concorrenza internazionale, l'evoluzione dei requisiti normativi dell'Unione europea, i vincoli del mercato del lavoro e l'ancora limitata diversificazione verso attività di maggior valore incidono sulla resilienza e sulla competitività a lungo termine dell'economia. In tale contesto, il Lussemburgo dovrebbe intensificare gli sforzi per diversificare ulteriormente il settore finanziario, migliorando le condizioni per l'innovazione e l'adozione di nuove tecnologie, comprese quelle prodotte a livello nazionale. Rafforzare la concorrenza e l'accesso al mercato nei pertinenti servizi alle imprese e professionali, favorire la diffusione dell'innovazione e migliorare ulteriormente le condizioni quadro del contesto imprenditoriale consentirebbe di incrementare la produttività.

(26) Il Lussemburgo combina un elevato livello di risparmio delle famiglie con un ecosistema di fondi di investimento altamente sviluppato. Tuttavia la trasmissione interna di capitale di rischio a lungo termine verso le attività di innovazione rimane modesta, il che continua ad avere un peso sulla diversificazione dell'economia e sulla diffusione degli incrementi di produttività. Sebbene il Lussemburgo abbia rafforzato componenti della sua architettura di finanziamento dell'innovazione, compresi gli strumenti di sostegno pubblico e gli incentivi fiscali per gli investimenti nelle start-up, i dati disponibili suggeriscono che i vincoli di finanziamento continuano a essere particolarmente rilevanti nelle fasi di seed avanzato, crescita ed espansione e che gli strumenti esistenti non convogliano in misura sufficiente il risparmio delle famiglie verso le imprese nazionali innovative. In tale contesto, agevolare una maggiore partecipazione delle famiglie a fondi azionari diversificati e a fondi di investimento a lungo termine, nel rispetto di adeguate garanzie a tutela dei consumatori e con incentivi legati a periodi di detenzione lunghi, può contribuire a canalizzare i risparmi delle famiglie verso il finanziamento dell'innovazione.

(27) La copertura pensionistica integrativa in Lussemburgo rimane limitata. L'accesso ai regimi integrativi di categoria dipende in larga misura dall'iniziativa del datore di lavoro, che può ridurne l'accesso, in particolare per i dipendenti delle imprese più piccole. Inoltre l'incertezza giuridica e fiscale può scoraggiare la partecipazione di una parte della forza lavoro transfrontaliera. Allo stesso tempo, il Lussemburgo dispone di un settore finanziario altamente sviluppato per sostenere un accesso più ampio ai regimi pensionistici integrativi e di un adeguato quadro giuridico e normativo. Migliorare la disponibilità di regimi pensionistici integrativi semplici, trasferibili e trasparenti in termini di costi, ad esempio attraverso l'introduzione dell'iscrizione automatica, potrebbe contribuire ad ampliare la partecipazione al risparmio a lungo termine e a sostenere l'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche, in particolare per i lavoratori che non hanno accesso a un regime offerto dal datore di lavoro.

(28) Sebbene il Lussemburgo sia impegnato a migliorare il contesto normativo per il settore dei servizi alle imprese, permangono notevoli ostacoli. Secondo l'OCSE ([21]) e la Commissione europea ([22]), le restrizioni normative sono ancora particolarmente elevate per avvocati, notai, architetti, ingegneri civili e commercialisti. Gli ostacoli alla concorrenza possono essere dovuti a percorsi limitati per accedere ad alcune professioni, a vari obblighi amministrativi, all'esistenza di tariffe vincolanti o al divieto di qualsiasi forma di pubblicità e commercializzazione ([23]). La riduzione dei requisiti o una maggiore flessibilità stimolerebbero la concorrenza nel settore delle professioni regolamentate. Nel settore del commercio al dettaglio, le restrizioni normative sono ancora leggermente più elevate che nei paesi comparabili, sebbene siano notevolmente diminuite dal 2018. Inoltre il Lussemburgo presenta uno dei livelli più elevati di ostacoli agli scambi di servizi all'interno dello Spazio economico europeo (SEE) nell'UE ([24]), con ripercussioni su settori chiave quali l'edilizia e la contabilità.

([21]) OECD, Product Market Regulation indicators, 2024.
([22]) Commissione europea, Comunicazione relativa al bilancio e all'aggiornamento delle raccomandazioni di riforma per la regolamentazione dei servizi professionali, COM(2021)385 del 9.7.2021.
([23]) OECD, OECD Economic Surveys: Luxembourg OECD, pag. 106, aprile 2025.
([24]) Calcolo dei servizi della Commissione europea basato sulla banca dati dell'OCSE relativa all'indice delle restrizioni agli scambi di servizi (STRI) all'interno del SEE.

(29) Nonostante le recenti notevoli riduzioni delle emissioni di gas serra generate dal trasporto su strada grazie a politiche come il piano nazionale per la mobilità 2035 ([25]) e i trasporti pubblici gratuiti, il settore rimane la principale fonte di emissioni di gas a effetto serra, rappresentando il 59 % delle emissioni totali nei settori interessati dalla condivisione degli sforzi del Lussemburgo nel 2024 ([26]). Contribuisce inoltre in misura significativa alle emissioni di altri inquinanti atmosferici, rappresentando in particolare il 62 % delle emissioni di NO_x e il 32 % delle emissioni di PM_{10} nel 2023 ([27]). Sebbene il Lussemburgo abbia compiuto progressi nella promozione dei veicoli elettrici, un'ulteriore decarbonizzazione dei trasporti e gli investimenti nelle infrastrutture di trasporto pubblico contribuirebbero a ridurre le emissioni in linea con l'obiettivo nazionale di riduzione delle emissioni per il 2030 e con l'obiettivo dell'UE per il 2030 stabilito nel regolamento sulla condivisione degli sforzi ([28]).

(30) Gli sforzi volti a ridurre la dipendenza dai combustibili fossili attraverso misure di efficienza energetica negli edifici residenziali e non residenziali hanno registrato scarsi progressi. Tra il 2019 e il 2024, il consumo finale di energia del Lussemburgo nel settore residenziale si è stabilizzato, nonostante i risparmi energetici delle famiglie. I risparmi sono stati compensati principalmente dall'aumento del numero di abitazioni e dalle loro dimensioni maggiori. Lo scorso anno il Lussemburgo ha prorogato il regime «Klimabonus Wunnen» oltre il 2025, con l'intenzione di aumentare i risparmi di energia nel settore esistente della costruzione. Il Lussemburgo prevede di allinearsi alle norme minime di prestazione energetica dell'UE, sulla base di soglie determinate a livello nazionale, per migliorare i risparmi energetici negli edifici non residenziali. Sebbene l'industria contribuisca in misura relativamente modesta alle emissioni totali di gas a effetto serra in Lussemburgo e abbia ridotto in modo significativo la propria intensità di emissioni, le emissioni industriali di gas a effetto serra rimangono strettamente legate al consumo di energia. Nonostante siano in atto una serie di sistemi volontari, quadri di sostegno e tecnologie emergenti per la decarbonizzazione dell'industria, questi non affrontano ancora pienamente la portata e la velocità della trasformazione richiesta.

(31) Il gestore del sistema di trasmissione ritiene necessario ammodernare la rete ad alta tensione per far fronte alle esigenze di trasmissione di energia rinnovabile e aumentarne la capacità di soddisfare la domanda prevista nel prossimo futuro, comprese le interconnessioni transfrontaliere. Nel 2025 il Lussemburgo ha avviato la propria transizione verso le energie rinnovabili attraverso l'adozione di 51 misure concrete, che includevano tra l'altro l'accelerazione e la semplificazione della diffusione delle energie rinnovabili mediante misure quali procedure di autorizzazione digitalizzate, l'uso ottimizzato del suolo o il coinvolgimento dei cittadini. L'attuazione piena e tempestiva di tali misure è fondamentale affinché il Lussemburgo raggiunga il proprio obiettivo del 37 % di energie rinnovabili nel mix energetico entro il 2030.

(32) Il Lussemburgo si trova ad affrontare sfide ambientali legate alla qualità dell'acqua, al degrado degli ecosistemi e all'uso del suolo, con implicazioni per la sostenibilità ambientale e l'attività economica. Le risorse idriche sono sotto pressione a causa di una combinazione di fattori, tra cui l'inquinamento da nutrienti e pesticidi, le emissioni industriali e le alterazioni fisiche dei corpi idrici, che incidono sia sulle acque superficiali che su quelle sotterranee e che creano rischi per la disponibilità e la qualità dell'acqua. Gli ecosistemi sono sottoposti a pressioni crescenti dovute all'inquinamento, al consumo di suolo e ai cambiamenti climatici, mentre una quota sostanziale relativa all'attività economica dipende dai servizi ecosistemici. Nel corso degli ultimi decenni, lo stato di salute delle foreste è peggiorato, in particolare a causa dei danni connessi al clima provocati dai ripetuti periodi di siccità dal 2018. Ciò ha ridotto la capacità delle foreste di garantire funzioni ecosistemiche fondamentali quali lo stoccaggio del carbonio, la regolazione delle risorse idriche e la protezione della biodiversità. Tali sfide evidenziano l'importanza di migliorare la qualità dell'acqua, promuovere ulteriormente l'agricoltura sostenibile e rafforzare una gestione forestale adatta al clima. Sebbene il Lussemburgo abbia adottato misure per migliorare la gestione delle risorse idriche, promuovere pratiche agricole e fondiarie più sostenibili e rafforzare il quadro politico per le foreste, permangono lacune e persistono pressioni sugli ecosistemi. Il rafforzamento della governance e del coordinamento tra i settori della politica ambientale, climatica e agricola, nonché la risoluzione delle carenze di investimenti favorirebbero l'efficace attuazione di misure incentrate sulle risorse idriche, sull'uso del suolo e sull'adattamento ai cambiamenti climatici. Inoltre gli investimenti in misure di circolarità, in particolare a monte, contribuirebbero a ridurre le pressioni ambientali e a sostenere un'economia più sostenibile e resiliente.

([25]) PNM 2035 - Plan national de mobilité - Le gouvernement luxembourgeois.
([26]) Le emissioni oggetto di condivisione degli sforzi per il 2023 si basano su dati di inventario approssimativi. I dati definitivi saranno confermati nel 2027 in seguito a un riesame completo.
([27]) EEA, Air pollutant emissions data viewer (Gothenburg Protocol, Air Convention) 1990-2023, 2026.
([28]) Decisione di esecuzione (UE) 2020/2126 della Commissione.

(33) Alla luce del ruolo cruciale del capitale umano nell'aumentare la competitività e l'autonomia strategica dell'Unione, nel 2026 il Consiglio ha raccomandato agli Stati membri di agire con urgenza per affrontare le sfide strutturali connesse al capitale umano nei settori delle competenze, dell'istruzione e della formazione che ostacolano la competitività. Le raccomandazioni specifiche per paese del 2026 rivolte al Lussemburgo possono contribuire all'attuazione della raccomandazione del Consiglio sul capitale umano nell'Unione europea.

(34) Nel sistema di istruzione del Lussemburgo persistono disparità nei risultati scolastici, in particolare tra gli studenti provenienti da contesti linguistici diversi. La natura multilingue dell'istruzione, particolarmente impegnativa per quasi il 70 % degli studenti non esposti al lussemburghese in ambito familiare, contribuisce a persistenti divari in termini di risultati ([29]), ulteriormente accentuati dal contesto socioeconomico e dall'orientamento precoce verso diversi percorsi educativi. Una riforma di recente adozione, la cui attuazione avrà inizio nel settembre 2027, introduce la possibilità di scelta tra il tedesco e il francese come lingua di alfabetizzazione e mira ad affrontare tali sfide, accrescendo al contempo in modo significativo il coinvolgimento dei genitori. La sua efficacia dipenderà in ultima analisi dalla capacità delle scuole di adattare i metodi didattici alle esigenze specifiche degli studenti. Nel frattempo, tassi più alti di abbandono scolastico precoce e di NEET tra gli studenti svantaggiati e non madrelingua, unitamente alla sovrarappresentazione dei gruppi socioeconomici più elevati nelle scuole pubbliche europee con migliori prestazioni, evidenziano disuguaglianze sistemiche. Poiché il Lussemburgo registra uno dei maggiori divari in termini di risultati nell'UE legati al livello d'istruzione dei genitori ([30]), un sostegno mirato agli studenti alloglotti e svantaggiati è essenziale per garantire pari opportunità e ridurre le disparità.

(35) Il Lussemburgo continua a fronteggiare sfide significative del mercato del lavoro riguardanti squilibri tra domanda e offerta di competenze e la partecipazione allo stesso. Nonostante il livello generalmente elevato di sviluppo economico nazionale, la disoccupazione è aumentata negli ultimi anni e ha superato la media dell'Unione. Sono aumentati anche gli squilibri tra domanda e offerta di competenze, con squilibri macroeconomici che hanno raggiunto il 26,8 % nel 2024, notevolmente al di sopra della media dell'Unione europea, il che riflette significative disparità nei tassi di occupazione tra i diversi livelli di competenze. Il mercato del lavoro è caratterizzato da una forte domanda di lavoratori altamente qualificati, mentre le prospettive occupazionali rimangono più limitate per le persone scarsamente qualificate, contribuendo alle disuguaglianze e alla povertà lavorativa. Tuttavia nel 2025 i livelli di povertà registrati erano inferiori, probabilmente grazie al miglioramento nella raccolta dei dati sul reddito e sulle condizioni di vita, sebbene i dati precedenti indicassero già una tendenza al ribasso. Il tasso di rischio di povertà o di inclusione sociale si attesta attualmente al 18,2 % (UE: 20,8 %). Allo stesso tempo, i tassi di occupazione e di attività dei lavoratori più anziani rimangono i più bassi dell'Unione europea; la disoccupazione di lunga durata è concentrata tra i lavoratori di età pari o superiore a 45 anni e la partecipazione degli adulti all'apprendimento rimane limitata, compromettendo la capacità dei lavoratori di adattarsi all'evoluzione delle esigenze in termini di competenze. Sebbene il Lussemburgo abbia adottato misure per migliorare le prospettive occupazionali e sostenere il miglioramento del livello delle competenze e la riqualificazione, il loro impatto rimane frammentato; un approccio più coordinato allo sviluppo delle competenze e alle politiche attive del mercato del lavoro, compresa la promozione dell'istruzione e della formazione professionale e il miglioramento dell'apprendimento permanente, sosterrebbe l'occupabilità, affronterebbe gli squilibri tra domanda e offerta di competenze e migliorerebbe le prestazioni del mercato del lavoro. Il superamento di tali sfide concorrerebbe anche a sostenere la convergenza sociale verso l'alto, in linea con la seconda fase di analisi per paese del quadro di convergenza sociale effettuata dai servizi della Commissione ([31]).

([29]) ÉpStan Dashboard: risultati del programma di monitoraggio scolastico lussemburghese «Épreuves Standardisées» http://dashboard.epstan.lu.
([30]) ICILS, 2023.
([31]) SWD(2026) 122 – Second-stage country analysis on social convergence in line with the Social Convergence Framework (SCF), 2026.

(36) 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 2026 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 del 2026 sulla politica economica della zona euro. Per il Lussemburgo, la raccomandazione di cui al punto 1 contribuisce all'attuazione della prima, della seconda, della terza, della quinta e della quattordicesima raccomandazione per la zona euro, la raccomandazione di cui al punto 2 contribuisce all'attuazione della quarta raccomandazione per la zona euro, la raccomandazione di cui al punto 3 contribuisce all'attuazione della settima, dell'ottava, della nona e dell'undicesima raccomandazione per la zona euro, la raccomandazione di cui al punto 4 contribuisce all'attuazione della settima raccomandazione per la zona euro e la raccomandazione di cui al punto 5 contribuisce all'attuazione della quinta raccomandazione per la zona euro,

RACCOMANDA al Lussemburgo di prendere provvedimenti nel 2026 e nel 2027 al fine di:

1. Controllare la spesa netta affinché rispetti i tassi massimi di crescita raccomandati dal Consiglio il 21 gennaio 2025, data la significativa deviazione registrata nel 2025 e la deviazione prevista per il 2026 dalla Commissione rispetto al massimale di spesa netta raccomandato. Potenziare la spesa e la prontezza complessive in materia di difesa e di sicurezza, assicurando nel contempo la sostenibilità del debito e l'efficienza della spesa, nonché adeguando gradualmente il bilancio affinché possa sostenere una spesa strutturalmente più elevata per la difesa. Garantire che le misure adottate per attenuare l'impatto dell'aumento dei prezzi dell'energia siano temporanee, mirino a proteggere le famiglie vulnerabili o a rispondere alle esigenze delle imprese ad alta intensità energetica, preservino gli incentivi al risparmio energetico e che il loro costo di bilancio sia compatibile con gli impegni presi nell'ambito del quadro di bilancio dell'UE. Affrontare la questione della sostenibilità a lungo termine del sistema pensionistico, in particolare limitando le opzioni di pensionamento anticipato e aumentando il tasso di partecipazione e occupazione dei lavoratori più anziani. Aumentare l'offerta di alloggi, in particolare adottando una politica globale in materia di uso del suolo e una riforma dell'imposizione sui beni immobili, sviluppando progetti territoriali su vasta scala sui terreni pubblici e rafforzando il coordinamento con la pianificazione urbana e i trasporti pubblici transfrontalieri. Attenuare i rischi connessi al mercato degli alloggi eliminando gradualmente gli incentivi fiscali alla contrazione di prestiti e rafforzando il quadro macroprudenziale. Adottare ulteriori provvedimenti 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 imposizione bassa/nulla.

2. Garantire la continuità delle riforme e degli investimenti attuati nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Mantenere lo slancio nell'attuazione dei programmi della politica di coesione, sfruttando, ove opportuno, la riassegnazione delle risorse alle priorità strategiche e le flessibilità concordate nell'ambito del riesame intermedio della politica di coesione.

3. Promuovere gli investimenti nell'innovazione e sostenere le attività ad alta intensità di ricerca e sviluppo. Stimolare la competitività, promuovendo la diversificazione nel settore finanziario, accelerando l'adozione di tecnologie digitali avanzate da parte delle PMI, e consentendo l'espansione delle imprese e la crescita della produttività. Colmare il deficit di finanziamento dell'innovazione, anche attraverso una maggiore partecipazione delle famiglie a investimenti in fondi azionari diversificati e a fondi di investimento, unitamente a una migliore disponibilità di regimi pensionistici integrativi. Eliminare gli ostacoli alla concorrenza, ad esempio per quanto riguarda la prestazione di servizi e nelle professioni regolamentate.

4. Proseguire gli sforzi a favore della sostenibilità e dell'efficienza dei trasporti, promuovendo ulteriormente la loro decarbonizzazione e investendo nelle infrastrutture di trasporto pubblico e nella connettività nelle zone rurali. Ridurre la dipendenza complessiva dai combustibili fossili investendo nell'efficienza energetica degli edifici. Ammodernare la rete ad alta tensione e aumentarne la capacità, migliorare le interconnessioni transfrontaliere e agevolare le procedure di autorizzazione per la diffusione delle energie rinnovabili. Sostenere i comuni nella diffusione delle energie rinnovabili. Migliorare la resilienza climatica e idrica, anche attraverso una gestione sostenibile delle risorse naturali, una governance intersettoriale più forte e misure di circolarità.

5. Migliorare le prestazioni del sistema scolastico e garantire pari opportunità nelle scuole, adattando l'insegnamento alle esigenze degli studenti svantaggiati e di quelli provenienti dai diversi contesti linguistici. Affrontare gli squilibri tra domanda e offerta di competenze potenziando l'apprendimento permanente e migliorando le politiche attive del mercato del lavoro.

Fatto a Bruxelles, il 10 luglio 2026

Per il Consiglio

Il presidente

S. HARRIS