



COMMISSIONE  
EUROPEA

Bruxelles, 3.2.2014  
COM(2014) 38 final

ANNEX 16

**ALLEGATO**

**sul LUSSEMBURGO**

*della*

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO  
E AL PARLAMENTO EUROPEO**

**Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione**

# LUSSEMBURGO

## 1. INTRODUZIONE — CARATTERISTICHE PRINCIPALI E CONTESTO

### *Quadro anticorruzione*

**Approccio strategico.** In Lussemburgo la corruzione non è percepita come una grave minaccia per la società. Benché in questo paese manchi una strategia nazionale anticorruzione, gli strumenti normativi non vincolanti offrono un quadro di natura etica ai giudici e ai membri del governo. Inoltre, in determinati settori alcune imprese private, tra cui quelle operanti nei servizi finanziari, contabili e di revisione, hanno sviluppato strumenti normativi non vincolanti e codici di condotta. Restano però da adottare specifici codici etici per i funzionari eletti. Recentemente si è diffusa una maggiore consapevolezza della necessità di un controllo efficiente nelle istituzioni pubbliche, per esempio durante la crisi di governo seguita alle accuse di abuso di potere e corruzione rivolte all'Agenzia nazionale di informazione<sup>1</sup>.

**Quadro giuridico.** Negli ultimi 12 anni il quadro giuridico del Lussemburgo per la prevenzione e la lotta alla corruzione ha subito numerosi cambiamenti significativi<sup>2</sup>. Le ultime modifiche delle disposizioni del codice penale in materia di corruzione risalgono al 2011, nel quadro di un pacchetto legislativo anticorruzione<sup>3</sup>. Dopo tali modifiche, il Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO) ha osservato che tutte e sette le raccomandazioni derivanti dal terzo ciclo di valutazione sulle incriminazioni erano state attuate integralmente<sup>4</sup>. Nel 2013 il Lussemburgo ha adottato disposizioni per il casellario giudiziario delle persone giuridiche<sup>5</sup>. Benché ai funzionari pubblici sia espressamente vietato accettare doni<sup>6</sup>, un quadro giuridico in materia di conflitti d'interessi, attività di lobbismo e accesso alle informazioni d'interesse pubblico non esiste ancora, oppure è soggetto a un controllo limitato.

**Quadro istituzionale.** Nel 2007 è stato istituito un comitato interministeriale, il comitato per la prevenzione della corruzione, che si riunisce in media una volta all'anno<sup>7</sup>. In seno alla polizia, il dipartimento economico e finanziario è specializzato nella lotta alla criminalità economica e finanziaria. Il quinto ciclo di valutazione dell'UE ha rilevato che, data l'importanza del Lussemburgo come centro finanziario e considerando l'effettivo carico di lavoro che questi incarichi comportano, la polizia del Granducato sembra soffrire di una

---

<sup>1</sup> *Rapport de la Commission d'enquête sur le Service de Renseignement de l'État* in [http://www.chamber.lu/wps/PA\\_RoleEtendu/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/136/267/123656.pdf](http://www.chamber.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/136/267/123656.pdf).

<sup>2</sup> Panoramica delle principali leggi anticorruzione vigenti in Lussemburgo: <http://www.transparence.lu/cadrecorruption.html>.

<sup>3</sup> *Loi du 13 février 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption; Recueil de législation A-no. 32., 18 février 2011.* <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0032/a032.pdf#page=2>.

<sup>4</sup> *Third Evaluation Round Compliance Report on Luxembourg*, (Terzo ciclo di valutazione, relazione di conformità sul Lussemburgo) GRECO, RC-III (2010) 4E, adottata a Strasburgo, 11 giugno 2010; *Second Compliance Report on Luxembourg "Transparency of political party funding"* (Seconda relazione di conformità sul Lussemburgo "Trasparenza del finanziamento dei partiti politici) GRECO, RC-III (2012) 8E.

<sup>5</sup> *Loi du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire et aux échanges d'informations extraites du casier judiciaire entre les états membres de l'union européenne* <http://eli.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2013/03/29/n10>.

<sup>6</sup> *Loi du 1er avril 1979 sur le statut de la fonction publique* — che tratta anche i principi di neutralità e imparzialità.

<sup>7</sup> Cfr. la *OECD Phase 3 report on Luxembourg* (Fase 3 - Relazione dell'OCSE sul Lussemburgo), paragrafo 170.

grave carenza di personale nel settore finanziario<sup>8</sup>. Con la quantità di personale concretamente disponibile, il *Service de Police Judiciaire* (SPJ) non sembra in grado di adottare un approccio proattivo. La procura del Lussemburgo dispone di una sezione economica e finanziaria, i cui compiti più importanti riguardano però la criminalità finanziaria in generale piuttosto che la corruzione nello specifico<sup>9</sup>.

### ***Sondaggi d'opinione***

**Sondaggi sulla percezione.** Il 42% degli intervistati del sondaggio speciale Eurobarometro del 2013 ritiene che la corruzione sia diffusa in Lussemburgo (dato peraltro ben inferiore alla media UE del 76%)<sup>10</sup>.

**Esperienza della corruzione.** La piccola corruzione sembra inesistente, dal momento che quasi nessuno degli intervistati dichiara di essere stato oggetto di aspettative di tangenti negli ultimi 12 mesi (1%) (contro una media UE del 4%)<sup>11</sup>. La stragrande maggioranza non è stata testimone di episodi di corruzione (94%), e il 92% ritiene di non subire personalmente la corruzione nella vita quotidiana (contro una media UE del 70%).

**Il parere delle imprese.** Secondo il sondaggio Eurobarometro 2013 sulle imprese<sup>12</sup>, il 30% degli intervistati ritiene che la corruzione ostacoli l'attività imprenditoriale (contro una media UE del 46%), mentre il nepotismo e il clientelismo sembrano più preoccupanti, poiché il 47% degli intervistati li ritiene un ostacolo all'attività imprenditoriale (dato superiore alla media UE del 41%). Il medesimo sondaggio segnala che il 22% di coloro che hanno partecipato ad appalti pubblici negli ultimi tre anni dichiara che il motivo per cui non hanno vinto le gare sarebbe da ricercarsi nella corruzione, contro una media UE del 32%. Gli intervistati in Lussemburgo segnalano l'esistenza di capitolati su misura per imprese specifiche nel 44% dei casi. Secondo il 40% degli intervistati, le offerte concordate sarebbero una pratica diffusa; il 42% rileva conflitti d'interessi nella valutazione delle offerte e il 36% lamenta criteri di selezione o valutazione poco chiari. Questi dati sono tutti inferiori alla media UE. Secondo il *Global Competitiveness Report 2013-2014* del Forum economico mondiale, il Lussemburgo si classifica al ventiduesimo posto su 152 paesi in termini di competitività<sup>13</sup>.

### ***Contesto***

**Settore privato.** Il Lussemburgo ha recepito la decisione quadro 2003/568/GAI sulla corruzione nel settore privato<sup>14</sup>. Per quanto riguarda la corruzione all'estero, nel 2011 l'OCSE ha dato atto al Lussemburgo di aver cercato di conformarsi alla convenzione contro la corruzione; contemporaneamente però ha invitato il paese a intensificare gli sforzi per individuare e perseguire i casi di corruzione di funzionari pubblici stranieri. Dal marzo 2010 il

---

<sup>8</sup> *Evaluation report on the fifth round of mutual evaluations "Financial crime and financial investigations"* (Relazione di valutazione sul quinto ciclo di valutazioni reciproche "Reati finanziari e indagini finanziarie"), relazione sul Lussemburgo, pagg. 35, 75. 15644/3/10; REV 3., Bruxelles, 17 maggio 2011.

<sup>9</sup> *Evaluation report on the fifth round of mutual evaluations "Financial crime and financial investigations"* (Relazione di valutazione sul quinto ciclo di valutazioni reciproche "Reati finanziari e indagini finanziarie"), relazione sul Lussemburgo, pagg. 35, 75. 15644/3/10; REV 3., Bruxelles, 17 maggio 2011.

<sup>10</sup> Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

<sup>11</sup> Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

<sup>12</sup> Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.

<sup>13</sup> [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf).

<sup>14</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio a norma dell'articolo 9 della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0309:IT:HTML>.

quadro giuridico lussemburghese consente di avviare procedimenti penali anche nei confronti delle imprese coinvolte in tali reati<sup>15</sup>. L'OCSE ha espresso preoccupazioni sulla capacità e sull'efficacia delle attività di contrasto dei casi di corruzione all'estero, segnalando anche alcune carenze della legislazione penale<sup>16</sup>. L'OCSE ha raccomandato inoltre di riesaminare l'applicabilità del reato di corruzione di funzionari pubblici stranieri, di riesaminare la protezione prevista dalla legislazione del Lussemburgo per gli informatori, e infine di sensibilizzare maggiormente i settori delle aziende pubbliche e private, spingendoli a segnalare casi di corruzione all'estero<sup>17</sup>. Nel 2013 l'OCSE ha riconosciuto gli sforzi compiuti in materia di sensibilizzazione, osservando altresì che non erano stati modificati né il codice penale né le disposizioni sulla responsabilità delle persone giuridiche<sup>18</sup>.

**Dati bancari e attività di contrasto.** La violazione del segreto bancario costituisce un reato. In via eccezionale è consentito il trasferimento di dati bancari in alcuni casi previsti dalla legge, compresi i procedimenti penali<sup>19</sup>. Il quadro giuridico e normativo del Lussemburgo prevede la disponibilità di informazioni sulla proprietà, la contabilità e l'attività bancaria, ma le autorità non hanno sempre utilizzato i propri poteri di raccolta di informazioni e di contrasto per ottenere le informazioni necessarie<sup>20</sup>. Nel settembre 2013 la relazione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione ha confermato che, per quanto riguarda le indagini e il perseguimento giudiziario, il Lussemburgo non aveva adottato alcuna misura per favorire l'accesso delle autorità di contrasto alle informazioni bancarie e fiscali, per esempio per quanto riguarda la necessità di chiarire il criterio di "eccezionalità", una condizione per autorizzare l'accesso del giudice istruttore a queste informazioni<sup>21</sup>. Il governo si è impegnato a emanare nuove norme che consentano lo scambio automatico di informazioni nell'UE a partire dal 2015<sup>22</sup>.

**Segnalazione degli illeciti (*whistleblowing*).** Nel febbraio 2011 il Lussemburgo ha adottato una legislazione sulla segnalazione degli illeciti nell'ambito di un pacchetto anticorruzione, che comprendeva modifiche del codice del lavoro e della legge sul servizio pubblico<sup>23</sup>. La legge non contempla un organismo indipendente che si occupi delle accuse di corruzione avanzate dall'informatore, ma vieta i pregiudizi e le azioni repressive nei confronti del dipendente che segnali casi di corruzione.

---

<sup>15</sup> Legge del 3 marzo 2010 che modifica il codice penale e il codice di procedura penale.

<sup>16</sup> <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/anti-briberyconvention/48270224.pdf> cfr. pagg. 58-62.

<sup>17</sup> Da continuare: la pubblicazione del follow up scritto è attesa per ottobre, mentre sarebbero già state applicate alcune raccomandazioni.

<sup>18</sup> Lussemburgo: Follow up della relazione e delle raccomandazioni di fase 3 (settembre 2013)

<http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/WGB%282013%2920/FINAL&docLanguage=En>.

<sup>19</sup> Articolo 41. *'L'obligation au secret professionnel'*; *Loi du 5 avril 1993 relative au secteur financier*. <http://eli.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1993/04/05/n1>.

<sup>20</sup> OCSE "Global Forum on Tax Transparency: New reports review jurisdictions' information exchange" (Forum globale sulla trasparenza fiscale: nuove relazioni riesaminano lo scambio d'informazioni tra giurisdizioni) relazione del 31 luglio 2013

<http://www.oecd.org/newsroom/globalforumontaxtransparencynewreportsreviewjurisdictionsinformationexchange.htm> e

per la relazione per paese dell'OCSE sul Lussemburgo del 31 luglio 2013, cfr. <http://www.eoi-tax.org/jurisdictions/LU>.

<sup>21</sup> Cfr. il follow up alla raccomandazione 4(a); in: Lussemburgo: Follow up della relazione e delle raccomandazioni di fase 3 (settembre 2013)

<http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/WGB%282013%2920/FINAL&docLanguage=En>.

<sup>22</sup> <http://www.gouvernement.lu/3352618/10-gramegna-ecofin>.

<sup>23</sup> *Loi du 13 février 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption; Recueil de législation A-no. 32., 18 février 2011.* <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0032/a032.pdf#page=2>.

### ***Buona prassi: la partecipazione attiva del settore civile nella protezione degli informatori***

*Transparency International Luxembourg gestisce una linea di assistenza telefonica per la segnalazione anonima di illeciti da parte del pubblico. Per la sua attività essa riceve un sussidio statale.*

*Secondo le leggi del Lussemburgo, le associazioni registrate che rappresentano pubblici interessi hanno il diritto di partecipare a procedimenti penali nei casi che riguardano interessi illeciti, corruzione o abuso di influenza. Qualsiasi associazione che desideri esercitare tale diritto in un procedimento penale deve presentare una richiesta al ministero della Giustizia. Dal momento che Transparency International Luxembourg ha ottenuto tale status, essa è in grado di trattare i casi che le vengono sottoposti da potenziali informatori e di rappresentare l'interesse pubblico nei procedimenti penali, senza rivelare l'identità dell'informatore.*

**Trasparenza delle attività di lobbismo.** La normativa del Lussemburgo non regola il lobbismo: non è previsto l'obbligo specifico per i lobbisti di registrarsi, né quello di segnalare i contatti con i funzionari pubblici.

## **2. PRINCIPALI ASPETTI**

### ***Finanziamento dei partiti politici***

I partiti politici sono finanziati soprattutto dallo Stato e solo una minima percentuale del loro bilancio proviene da donazioni di persone fisiche. Sono soggetti al divieto di accettare donazioni anonime e di persone giuridiche. Secondo la legge sul finanziamento dei partiti adottata nel 2007, i nomi dei donatori e il bilancio finanziario dei partiti vengono pubblicati e sono accessibili sul sito Internet della Camera dei deputati<sup>24</sup>. Il rispetto delle norme sulla trasparenza è un requisito per ricevere finanziamenti pubblici<sup>25</sup>. Il bilancio, le uscite e le entrate complessive, nonché tutte le donazioni superiori a 250 EUR, sono inoltre soggetti alla revisione della Corte dei conti. Secondo il più recente sondaggio Eurobarometro, il 57% degli intervistati ritiene che la trasparenza e il controllo del finanziamento dei partiti politici siano insufficienti (dato inferiore alla media UE del 67%)<sup>26</sup>.

Nel 2007 il terzo ciclo di valutazione del GRECO sul finanziamento dei partiti ha emanato 10 raccomandazioni. In questo anno, quando è stata adottata la legge sul finanziamento dei partiti, una delle principali lacune del sistema era da ricercarsi nel fatto che i candidati indipendenti non erano soggetti alle norme vigenti e il finanziamento delle campagne elettorali condotte dai partiti politici non era regolamentato in maniera sufficientemente dettagliata, come rilevato dal GRECO<sup>27</sup>. Soprattutto in seguito alle modifiche apportate alla legge nel 2011 il Lussemburgo ha inasprito le sanzioni applicabili e ha ulteriormente rafforzato la trasparenza<sup>28</sup>. Nel 2012 il GRECO ha rilevato che quattro delle

<sup>24</sup> <http://www.chd.lu/wps/portal/public/FinancementDesPartisPolitiques>.

<sup>25</sup> *Loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques.*

[http://www.chd.lu/wps/PA\\_Archive/FTSShowAttachment?mime=application%2fpdf&id=923883&fn=923883.pdf](http://www.chd.lu/wps/PA_Archive/FTSShowAttachment?mime=application%2fpdf&id=923883&fn=923883.pdf).

<sup>26</sup> Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

<sup>27</sup> *Third Evaluation Round, Evaluation Report on Luxembourg on the "Transparency of Political Party Funding"* (Terzo ciclo di valutazione; relazione di valutazione sul Lussemburgo "Trasparenza del finanziamento dei partiti politici") GRECO, Eval III Rep (2007) 6E Theme II; Strasburgo, 13 giugno 2008.

<sup>28</sup> *Loi du 16 décembre 2011 1. portant modification de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques; 2. portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.*  
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0261/2011A4326A.html>.

10 raccomandazioni non erano state integralmente applicate<sup>29</sup> ma ha elogiato i considerevoli progressi compiuti grazie alle modifiche legislative realizzate nel 2011. Tra i progressi si annoverano l'adozione di un formato standardizzato per i bilanci dei partiti politici, la formazione del personale di partito e gli emendamenti apportati alla legge elettorale in materia di finanziamento delle campagne elettorali.

Il GRECO rileva tuttavia che il Lussemburgo non ha ancora affrontato una serie di problemi relativi al finanziamento delle campagne elettorali (comprese quelle locali) e ha sottolineato che l'esatta portata degli obblighi contabili dei partiti politici non è stata ancora sufficientemente precisata per quanto riguarda le varie strutture direttamente o indirettamente collegate ai partiti stessi (per esempio gli organi di stampa e le associazioni responsabili della gestione delle attività di partito). Il GRECO ha osservato che partiti, liste e candidati che non ricevono sovvenzioni pubbliche non sono soggetti alla legislazione; quest'ultima non si estende ancora alle elezioni locali né specifica in che misura si debba tener conto delle entrate e delle uscite connesse a tali elezioni. Il GRECO si è soffermato poi sull'assenza di un meccanismo di vigilanza specificamente applicabile ai bilanci delle campagne elettorali, ha sottolineato le incoerenze delle norme vigenti in materia di sanzioni, ha criticato il fatto che non sia stata definita con precisione la portata degli obblighi contabili dei partiti politici, ha invitato a concedere personalità giuridica ai partiti politici e ha ricordato le carenze degli strumenti di controllo delle dichiarazioni sulle donazioni ricevute dai parlamentari. Pertanto, il GRECO raccomanda di rendere le donazioni ai rappresentanti eletti in base alla legislazione generale in materia di finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali, oppure di vietare le donazioni da parte delle persone giuridiche ai parlamentari<sup>30</sup>.

### *Conflitti d'interessi*

I membri dell'assemblea parlamentare hanno l'obbligo di dichiarare le proprie attività retribuite. Poiché il mandato dei parlamentari non è di natura professionale, essi possono conservare la propria occupazione originaria purché non rientri nel settore pubblico; fruiscono di un congedo che consente loro di svolgere gli obblighi connessi alla funzione di deputato. È possibile altresì - ed è anzi pratica comune - detenere contemporaneamente un seggio al parlamento nazionale e una carica a livello di governo locale. In caso di conflitto d'interessi - dichiarato o non dichiarato - non vi è comunque l'obbligo di astenersi dalla partecipazione alle decisioni; non esistono neppure norme generali per la gestione dei conflitti d'interessi<sup>31</sup>. La dichiarazione dei redditi viene quindi utilizzata per garantire trasparenza in merito al reddito che il deputato ricava da diverse fonti. Tali dichiarazioni tuttavia non forniscono informazioni sul patrimonio dei parlamentari. Non esistono norme sui doni di valore o benefici analoghi che i funzionari eletti possono ricevere.

Un sistema per la dichiarazione della situazione patrimoniale non esiste neppure per i funzionari eletti a livello locale. Rispetto ai parlamentari inoltre, i funzionari eletti a livello locale non hanno l'obbligo di dichiarare gli altri redditi percepiti. Nella relazione sull'attività svolta nel periodo 2009-2010, l'ex difensore civico del Lussemburgo rileva l'incremento delle

---

<sup>29</sup> Seconda relazione di conformità sul Lussemburgo  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)8\\_Second\\_Luxembourg\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)8_Second_Luxembourg_EN.pdf).

<sup>30</sup> Seconda relazione di conformità sul Lussemburgo  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)8\\_Second\\_Luxembourg\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)8_Second_Luxembourg_EN.pdf).  
Paragrafi 23-30. Si invita il Lussemburgo a riesaminare la questione; questa tesi viene ribadita nel quarto ciclo di valutazione, cfr. pag. 18.

<sup>31</sup> Quarto ciclo di valutazione - La prevenzione della corruzione per i parlamentari, i giudici e i pubblici ministeri.  
Paragrafi 31, 39, 41, 50 e segg. Greco Eval IV Rep (2012) 9E.  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)9\\_Luxembourg\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)9_Luxembourg_EN.pdf).

denunce di potenziali conflitti d'interessi, soprattutto a livello locale. Egli chiede di intensificare la vigilanza e di seguire ciascuna di queste denunce con la massima attenzione<sup>32</sup>.

Di recente, nel quarto ciclo di valutazione, il GRECO ha espresso preoccupazione per l'assenza di norme in materia di doni e benefici analoghi. Il GRECO inoltre ritiene ancora necessario estendere le norme sulle dichiarazioni patrimoniali e di interessi, così da renderle più chiare in materia di incompatibilità, soprattutto per quegli esponenti politici che siedono nei consigli di amministrazione di imprese private. La debolezza del sistema viene attribuita in parte anche al suo carattere volontario, in quanto in base al regolamento della Camera dei deputati tutti i suoi membri devono indicare, sotto la propria personale responsabilità, l'occupazione o qualsiasi altra attività o carica retribuita, oppure forma di sostegno finanziario ricevuto da terzi. Soprattutto a causa dell'assenza di qualsiasi meccanismo di verifica dei conflitti d'interessi e degli arricchimenti illeciti, il GRECO considera il sistema di dichiarazione dei redditi "né efficiente né attendibile"<sup>33</sup>. Il sistema inoltre non si occupa degli interessi dei familiari o di altre persone vicine al parlamentare. Alcuni di questi problemi potranno essere risolti quando la Camera dei deputati adotterà il codice di condotta elaborato nel 2013 per prevenire i conflitti d'interessi<sup>34</sup>. Il progetto di codice di condotta è stato elaborato sulla scia di un'inchiesta parlamentare su un caso di presunta corruzione riguardante due progetti edilizi in concorrenza tra loro; questa situazione aveva portato a invocare maggiore trasparenza e responsabilità nel processo decisionale<sup>35</sup>. Il 13 ottobre 2011 la Camera dei deputati ha adottato all'unanimità una risoluzione che chiedeva il varo di un codice etico destinato a "funzionari pubblici, rappresentanti politici e membri del governo nazionale e delle amministrazioni locali per preservare i valori della pubblica amministrazione lussemburghese ed evitare futuri conflitti d'interessi"<sup>36</sup>. La nuova coalizione di governo si è impegnata ancora una volta ad adottare un codice di condotta per i deputati<sup>37</sup>.

Il codice di condotta per i membri del governo, adottato dal precedente governo nel marzo 2013, sarebbe dovuto entrare in vigore il 1° gennaio 2014<sup>38</sup>. Il nuovo governo sta valutando l'opportunità di intervenire in questo campo con un provvedimento legislativo anziché con l'emanazione di linee guida<sup>39</sup>.

Inoltre, la legislazione lussemburghese non vieta i conflitti d'interessi negli appalti pubblici né fissa regole per il periodo di riflessione che i dipendenti pubblici devono osservare prima di accettare un incarico nel settore privato. Mancano altresì codici di condotta per i dipendenti pubblici (eccezion fatta per l'autorità di regolamentazione dei servizi finanziari) e meccanismi per il controllo dei conflitti d'interessi per detti dipendenti. La mancanza di tali norme e meccanismi, unita all'assenza di norme sull'accesso alle informazioni di interesse pubblico (cfr. più avanti) solleva dubbi sulla trasparenza complessiva e sulla possibilità di scongiurare i rischi di corruzione nelle interazioni fra lo Stato e il settore privato.

---

<sup>32</sup> [http://www.ombudsman.lu/doc/doc\\_accueil\\_124.pdf](http://www.ombudsman.lu/doc/doc_accueil_124.pdf), pagg. 41-42.

<sup>33</sup> La prevenzione della corruzione per i parlamentari, i giudici e i pubblici ministeri. *Fourth Evaluation Round* (Quarto ciclo di valutazione), GRECO Eval IV Rep (2012) 9E, pag. 15.  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)9\\_Luxembourg\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)9_Luxembourg_EN.pdf).

<sup>34</sup> *Avant-projet d'un Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts*; 5 marzo 2013; <http://www.chd.lu>.

<sup>35</sup> *Exposé des motifs — Avant-projet d'un Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts*; 5 marzo 2013; <http://www.chd.lu>.

<sup>36</sup> "Se racheter une bonne conduite". <http://www.lejeudi.lu/index.php/1-actualite/4619.html> — *Le Jeudi*, 2012. 08.23.

<sup>37</sup> <http://www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf>.

<sup>38</sup> Il nuovo governo afferma di sentirsi vincolato dal codice di condotta, che però non è stato pubblicato ufficialmente nella versione definitiva; non sono neppure state adottate misure per sancirne l'entrata in vigore. Il progetto è disponibile all'indirizzo:

[http://www.mj.public.lu/actualites/2013/03/Code\\_deontologie/Dossier\\_de\\_presse\\_Code\\_de\\_deontologie\\_12-3-13.pdf](http://www.mj.public.lu/actualites/2013/03/Code_deontologie/Dossier_de_presse_Code_de_deontologie_12-3-13.pdf).

<sup>39</sup> <http://www.gouvernement.lu/3323377>.



Nel settembre 2013 potenziali conflitti d'interessi tra l'autorità di regolamentazione del settore dei servizi finanziari e il settore pubblico hanno determinato uno scambio di lettere tra la Commissione europea e il Lussemburgo. A quanto risulta, un funzionario di alto livello del ministero delle Finanze, che presiede anche l'autorità di regolamentazione del settore dei servizi finanziari (CSSF), è contemporaneamente membro del consiglio di amministrazione di una delle tre banche sistemiche e del consiglio di amministrazione della Borsa valori del Lussemburgo. A giudizio dell'autorità di regolamentazione, del primo ministro<sup>40</sup> e del ministro delle Finanze, non esisterebbe un conflitto d'interessi; essi non negano però che questo funzionario detenga le cariche in questione<sup>41</sup>. Ne è seguito uno scambio di opinioni tra le autorità e la Commissione europea con lettera del 20 settembre 2013<sup>42</sup>. Il governo ha concluso che la persona in questione ha rispettato le norme di legge e non ha violato alcun obbligo, pur avendo svolto varie attività sia nel settore privato che in quello pubblico nella sfera dei servizi finanziari.

### ***Trasparenza e accesso all'informazione***

Il Lussemburgo è uno dei pochissimi Stati membri dell'Unione europea a non aver ancora regolamentato le condizioni di accesso alle informazioni di pubblico interesse. Fin dal giugno 2000<sup>43</sup> era stato presentato in parlamento un primo progetto di legge sulla libertà di accesso all'informazione, che però non è mai stato adottato<sup>44</sup>. Nel dicembre 2011 il *Conseil d'État* ha emesso un parere sul progetto, rinviandolo alla commissione parlamentare competente nel marzo 2012, dove il progetto ancora giace. Un altro progetto di legge sull'accesso ai documenti è stato presentato in parlamento il 5 febbraio 2013, ma nel gennaio 2014 non era ancora stato approvato<sup>45</sup>. Tale progetto prevede il libero accesso ai documenti amministrativi senza esigere che il richiedente dimostri alcun interesse personale. Il progetto limita l'accesso in alcuni casi: per esempio quando la richiesta rappresenta una minaccia per la privacy di un soggetto, per segreti tutelati per legge, per la segretezza del processo decisionale del governo e di altre autorità e infine per gli interessi economici e commerciali del Lussemburgo. In base a tale progetto, le autorità dovrebbero evadere la richiesta entro un mese.

Fino a quando questa legislazione non verrà adottata, permangono molti dubbi sull'accesso all'informazione e ai documenti di pubblico interesse: per esempio chi ha diritto di avere accesso a determinati tipi di documenti amministrativi, le condizioni per respingere la

---

<sup>40</sup> Dichiarazione del governo, 20 settembre 2013, disponibile all'indirizzo

[http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/communiqués/2013/09-septembre/20-reponse-premier-barnier/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiqués/2013/09-septembre/20-reponse-premier-barnier/index.html).

<sup>41</sup> Dichiarazione del CSSF, 13 settembre 2013, disponibile all'indirizzo

[http://www.cssf.lu/fileadmin/files/Publications/Communiqués/Communiqués\\_2013/CP1339\\_130913.pdf](http://www.cssf.lu/fileadmin/files/Publications/Communiqués/Communiqués_2013/CP1339_130913.pdf).

<sup>42</sup> Dichiarazione del governo, 20 settembre 2013, disponibile all'indirizzo

[http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/communiqués/2013/09-septembre/20-reponse-premier-barnier/Barnier-Protinvest\\_20\\_09\\_13.pdf](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiqués/2013/09-septembre/20-reponse-premier-barnier/Barnier-Protinvest_20_09_13.pdf).

<sup>43</sup> *Proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information*

[http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=4676&backto=/wps/portal/public!/ut/p/c0/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gXI5ewIE8TIwN302BXA6Og0CDPIF8TY\\_cQA\\_2CbEdFAF1Ik60!/](http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=4676&backto=/wps/portal/public!/ut/p/c0/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gXI5ewIE8TIwN302BXA6Og0CDPIF8TY_cQA_2CbEdFAF1Ik60!/).

<sup>44</sup> *Waiting for Transparency in Luxembourg* (Aspettando la trasparenza in Lussemburgo): *Eleven Years and Counting* (Undici anni e siamo ancora qui) — Madrid, 20 giugno 2011 <http://www.access-info.org/en/european-union/176-luxembourg-transparency-eleven-years-and-counting>

*Luxembourg Urged to Revive Effort to Pass FOI Law* (Il Lussemburgo viene invitato a rinnovare gli sforzi per approvare la legge sulla libertà d'informazione) — 24 giugno 2011 <http://www.freedominfo.org/2011/06/luxembourg-urged-to-revive-effort-to-pass-foi-law/>.

<sup>45</sup> *Projet de loi relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration*; no. 6540. *Chambre des députés*; per il lavoro ancora in corso, cfr. <http://www.chd.lu>.



richiesta e le scadenze. Nella situazione attuale, se il richiedente non è in grado di dimostrare un interesse personale per accedere al documento, quasi sempre la richiesta viene respinta<sup>46</sup>.

### 3. EVOLUZIONE FUTURA

Il Lussemburgo è considerato un paese in cui la piccola corruzione non rappresenta un problema e in cui vigono sistemi capaci di scoraggiare la corruzione nei servizi pubblici. Tuttavia, l'assenza di norme sull'accesso all'informazione e sull'attività di lobbismo, nonché la mancanza di una politica sul sistema delle "porte girevoli" sollevano il rischio di conflitti d'interessi e di altre forme nascoste di corruzione. Si potrebbero compiere ulteriori progressi per migliorare le norme in materia di conflitti d'interessi dei funzionari pubblici e per rafforzare la trasparenza e l'accesso alle informazioni di pubblico interesse.

Occorre prestare maggiore attenzione ai seguenti aspetti:

- definire gli obblighi di contabilità applicabili nonché la portata degli **obblighi di contabilità dei partiti politici** per includere tutte le strutture direttamente o indirettamente collegate ai partiti; introdurre un meccanismo di vigilanza specificamente applicabile ai bilanci delle campagne elettorali e al finanziamento di singoli candidati, e rendere le norme sulle donazioni da parte di persone giuridiche a singoli candidati coerenti con le norme applicabili ai partiti;
- garantire la verifica, da parte di un organismo indipendente, dei **conflitti d'interessi dei funzionari eletti e dei dipendenti pubblici** a livello nazionale e locale; adottare una legislazione sull'**accesso alle informazioni pubbliche** che definisca chiaramente l'obbligo delle autorità pubbliche di garantire l'accesso alle informazioni e ai documenti di pubblico interesse, e precisare le condizioni alle quali è possibile respingere le richieste;
- incrementare le risorse utilizzate per **combattere la criminalità finanziaria ed economica**, comprese quelle del sistema giudiziario e della polizia, per garantire un'adeguata risposta ai rischi, conformemente all'importanza del Lussemburgo quale centro finanziario.

---

<sup>46</sup> Per un quadro della situazione odierna, che comprende le condizioni per esporre l'interesse personale, si rimanda alla relazione illustrativa allegata al progetto di legge citato.