



Consiglio  
dell'Unione europea

**Bruxelles, 26 luglio 2021  
(OR. en)**

**10341/21  
ADD 18**

**JAI 812  
FREMP 202  
AG 61  
POLGEN 127**

#### **NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	22 luglio 2021
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2021) 718 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE Relazione sullo Stato di diritto 2021 Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Lussemburgo che accompagna il documento COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Relazione sullo Stato di diritto 2021 La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2021) 718 final.

All.: SWD(2021) 718 final



COMMISSIONE  
EUROPEA

Bruxelles, 20.7.2021  
SWD(2021) 718 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**Relazione sullo Stato di diritto 2021  
Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Lussemburgo**

*che accompagna il documento*

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL  
COMITATO DELLE REGIONI**

**Relazione sullo Stato di diritto 2021  
La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -  
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -  
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -  
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -  
{SWD(2021) 712 final} - {SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} -  
{SWD(2021) 715 final} - {SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} -  
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -  
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -  
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

## SINTESI

Il sistema giudiziario del Lussemburgo continua a operare con un elevato livello di indipendenza percepita della magistratura e un buon livello di efficienza generale. Prosegue la procedura di revisione costituzionale volta a rafforzare ulteriormente l'indipendenza della magistratura, la cui ultima versione prevede l'istituzione di un consiglio di giustizia e contiene un riferimento chiaro all'indipendenza della magistratura e della procura. In tal modo si sottrarrebbe al ministro della Giustizia il potere di impartire istruzioni ai pubblici ministeri nei singoli casi. La pandemia di COVID-19 ha dimostrato che occorre sviluppare ulteriormente la digitalizzazione della giustizia per garantire la resilienza del sistema giudiziario nonché, in generale, la modernizzazione della giustizia in una prospettiva di più lungo termine. Sono in preparazione proposte concrete di modifica per migliorare il sistema di patrocinio a spese dello Stato.

Il governo sta attualmente valutando la necessità di rafforzare le norme anticorruzione, concentrandosi principalmente sulla prevenzione della corruzione. Un codice di condotta dei parlamentari disciplina in parte le attività di lobbying, ma continua a presentare carenze in termini di coerenza e attuazione generali. Permangono margini di miglioramento per quanto riguarda la pratica cosiddetta delle "porte girevoli", poiché sono soggetti a disposizioni specifiche solo i membri del governo. Questo aspetto è stato ribadito anche dal Comitato etico, che è un organo di controllo esterno. Il regolamento sul finanziamento dei partiti politici è stato riveduto per garantire maggiore trasparenza. Deve ancora essere introdotta una legislazione che protegga gli informatori, ma la polizia del Granducato dispone al suo interno di canali di segnalazione specifici. Nel quadro della pandemia di COVID-19, la polizia del Granducato ha redatto un promemoria sui principi etici applicabili a tutti i funzionari delle autorità di contrasto in seguito all'individuazione di potenziali rischi di corruzione durante la pandemia.

Il Lussemburgo ha rafforzato ulteriormente le garanzie normative dell'indipendenza e dell'efficacia dell'autorità di regolamentazione dei media e ha incrementato le risorse a sua disposizione. Ciò dovrebbe consentire di attenuare le preoccupazioni sollevate nella relazione dell'anno scorso riguardo all'efficacia di tale autorità. Inoltre è in corso una riforma del regime di aiuti per la stampa finalizzata a renderlo neutro dal punto di vista tecnologico e a estenderlo ai mezzi di informazione online, ma in questa fase non è chiaro se riguarderà anche i giornalisti free-lance. I giornalisti possono continuare a contare su un solido quadro a loro tutela. Per attenuare l'impatto della pandemia di COVID-19 sui media, le autorità hanno istituito un regime temporaneo di aiuti per gli editori e i giornalisti. Permangono preoccupazioni circa le lungaggini procedurali per l'accesso ai documenti ufficiali.

Il parlamento ha proposto due nuove revisioni costituzionali, in particolare per introdurre l'accesso diretto dei cittadini alla Corte costituzionale e per razionalizzare le disposizioni relative allo Stato, al capo di Stato e al governo. Entrambe sono attualmente oggetto di discussione in parlamento, mentre proseguono le consultazioni. Il Lussemburgo ha fatto ricorso principalmente a procedure legislative ordinarie per l'adozione di misure volte ad affrontare la pandemia di COVID-19, ma sono state espresse preoccupazioni sulle limitate opportunità di partecipazione dei portatori di interessi. È stato completato il progetto

"Casa dei diritti umani", che si propone di promuovere le sinergie e riunire le istituzioni che proteggono i diritti fondamentali. Sebbene la pandemia di COVID-19 abbia avuto ripercussioni sull'attività delle ONG, lo spazio civico in Lussemburgo rimane aperto e il governo ha messo a disposizione sovvenzioni per sostenere le ONG durante il periodo pandemico.

## **I. SISTEMA GIUDIZIARIO**

Il sistema giudiziario comprende due rami distinti di organi giurisdizionali: organi giurisdizionali ordinari, competenti in materia civile e penale, e organi giurisdizionali amministrativi per le cause di diritto amministrativo. Il ramo ordinario comprende tre giudici di pace, due tribunali circoscrizionali con competenza generale, una Corte d'appello e una Corte di cassazione. Il ramo amministrativo è composto da un organo giurisdizionale amministrativo di primo grado e da una Corte d'appello amministrativa. La Corte costituzionale fa parte della magistratura e si pronuncia sulla conformità delle leggi alla Costituzione. I candidati giudici sono selezionati da un comitato composto esclusivamente da giudici e in seguito nominati formalmente dall'esecutivo. Per le cariche presso la Corte suprema e la Corte d'appello amministrativa, i giudici sono nominati dall'esecutivo rispettivamente su parere della Corte suprema o del tribunale amministrativo. La procura è indipendente ma l'esercizio dell'azione penale si svolge sotto l'autorità del ministro della Giustizia. Le due associazioni forensi sono indipendenti e rappresentano avvocati con sede in Lussemburgo. Ciascuna di esse ha un'assemblea<sup>1</sup>, un consiglio forense<sup>2</sup>, un presidente<sup>3</sup> e un consiglio disciplinare e amministrativo<sup>4</sup>, quest'ultimo comune all'intera categoria. Il Lussemburgo partecipa alla Procura europea.

### **Indipendenza**

**Il livello di indipendenza percepita della magistratura continua a essere elevato.** Il 77 % dei cittadini ritiene che il livello di indipendenza degli organi giurisdizionali e dei giudici sia "piuttosto soddisfacente o molto soddisfacente", come pure il 69 % delle imprese<sup>5</sup>. Il livello di indipendenza percepita della magistratura si è mantenuto costantemente elevato dal 2016 e registra un aumento continuo tra la popolazione in generale, ma è gradualmente diminuito tra le imprese negli ultimi cinque anni<sup>6</sup>.

**Prosegue la procedura di revisione della Costituzione finalizzata all'istituzione di un consiglio di giustizia.** Tra il 2009 e il 2019 è stato discusso in Lussemburgo un nuovo progetto di Costituzione<sup>7</sup>. Il progetto è stato abbandonato nel 2020 e sostituito da una proposta che prevede di sottoporre diverse parti della Costituzione a varie revisioni mirate. È stata proposta una revisione del capitolo VI della Costituzione relativo alla giustizia, con l'obiettivo di istituire un consiglio di giustizia e più in generale di rafforzare l'indipendenza della magistratura<sup>8</sup>. L'ultimo progetto di testo della Costituzione delinea i principali poteri del consiglio di giustizia, ossia la selezione dei magistrati prima della loro nomina da parte del Granduca e lo svolgimento dei procedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati.

---

<sup>1</sup> Articoli 12-15 della legge 10 agosto 1991 sulla professione di avvocato.

<sup>2</sup> Articoli 16-19 della legge 10 agosto 1991 sulla professione di avvocato.

<sup>3</sup> Articoli 20-23 della legge 10 agosto 1991 sulla professione di avvocato.

<sup>4</sup> Articoli 24-25 della legge 10 agosto 1991 sulla professione di avvocato.

<sup>5</sup> Grafici 44 e 46 del quadro di valutazione UE della giustizia 2021. Il livello di indipendenza della magistratura percepito è classificato come segue: molto basso (l'indipendenza della magistratura è considerata abbastanza buona o molto buona da meno del 30 % dei rispondenti), basso (dal 30-39 % dei rispondenti), medio (dal 40-59 %), alto (dal 60-75 %), molto alto (da più del 75 %).

<sup>6</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021.

<sup>7</sup> Progetto n. 6030 – Un nuovo progetto di Costituzione.

<sup>8</sup> Progetto n. 7575 – Revisione del capitolo VI (sulla giustizia) della Costituzione.

Le condizioni specifiche per l'esercizio di tali poteri, così come la composizione, l'organizzazione e le altre competenze del consiglio, devono essere stabilite per legge<sup>9</sup>. L'attuale progetto di legge prevede una composizione di nove membri: tre membri di diritto<sup>10</sup>, tre giudici eletti dai loro pari, un avvocato<sup>11</sup> e due rappresentanti della società civile e del mondo accademico nominati dal parlamento<sup>12</sup>. Le autorità stanno tenendo consultazioni in merito a ulteriori modifiche del progetto, in particolare per allineare le disposizioni sulla composizione del futuro consiglio con le norme pertinenti del Consiglio d'Europa, le quali prevedono che almeno la metà dei membri del futuro consiglio sia costituita da giudici (magistrati) eletti dai loro pari<sup>13</sup>.

**Prosegue la revisione della Costituzione che elimina il potere del ministro della Giustizia di impartire istruzioni ai pubblici ministeri in singoli casi.** L'esercizio dell'azione penale si svolge formalmente sotto l'autorità del ministro della Giustizia, che ha la competenza di incaricare la procura di perseguire un singolo caso, ma non può ordinare a quest'ultima di astenersi dall'azione penale<sup>14</sup>. Le garanzie giuridiche relative a tale potere, unite al fatto che la procura è nella pratica riconosciuta come indipendente, sembrano attenuare i rischi per l'autonomia di quest'ultima<sup>15</sup>. Dato che i più recenti progetti di modifica della Costituzione introducono<sup>16</sup> nel testo<sup>17</sup> l'indipendenza della procura, i portatori di interessi ritengono che ciò renderebbe incostituzionale il potere del ministro di impartire istruzioni<sup>18</sup>. Occorre anche notare che il ministro della Giustizia non impartisce istruzioni in un singolo caso da oltre 20 anni<sup>19</sup>. Secondo il progetto di modifica, il ministro della Giustizia manterrebbe un certo grado di autorità sulla procura, orientando le politiche in materia penale. Il 23 marzo 2021 il Consiglio di Stato ha espresso un parere positivo<sup>20</sup> in merito alla reintroduzione dell'indipendenza della procura. Il Consiglio si è tuttavia pronunciato a favore della versione precedente delle modifiche, che non consentivano al ministro di fornire orientamenti alla

---

<sup>9</sup> Articolo 90, testo del progetto n. 7575.

<sup>10</sup> Il presidente della Corte suprema, il presidente della Corte d'appello amministrativa, il procuratore generale.

<sup>11</sup> Nominato dalle due associazioni forensi.

<sup>12</sup> Progetto n. 7323 – Progetto di legge sull'organizzazione del consiglio di giustizia.

<sup>13</sup> Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punti 26-27. Cfr. anche il parere della Commissione di Venezia (CDL-AD(2020)035), punto 44.

<sup>14</sup> Grafico 55 del quadro di valutazione UE della giustizia 2020 – Nel caso in cui sia impartita l'istruzione specifica di esercitare l'azione penale, essa deve essere motivata e rilasciata in forma scritta e deve essere accessibile alle parti coinvolte nel procedimento giudiziario.

<sup>15</sup> Cfr. Relazione sullo Stato di diritto 2020 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Lussemburgo, pag. 3 – Le garanzie giuridiche in vigore, combinate alla prassi attuale, sembrano attenuare i rischi per l'autonomia della procura.

<sup>16</sup> Il progetto n. 6030 relativo a un nuovo progetto di Costituzione, oggi abbandonato, prevedeva l'indipendenza della procura. Il nuovo progetto n. 7575 di revisione della Costituzione, del maggio 2020, non contemplava tale indipendenza.

<sup>17</sup> Progetto n. 7575 – Nuove modifiche del 23 febbraio 2021.

<sup>18</sup> Informazioni ricevute nel contesto della visita in Lussemburgo. (ad esempio *Groupement des magistrats luxembourgeois*; procura). Il potere del ministro della Giustizia si basa sull'articolo 19 del codice di procedura penale.

<sup>19</sup> Informazioni ricevute dalle autorità lussemburghesi.

<sup>20</sup> Il Consiglio di Stato ha criticato le modifiche perché non garantiscono esplicitamente l'indipendenza funzionale e omettono di specificare che gli orientamenti forniti dal ministero della Giustizia sulle politiche in materia penale dovrebbero essere "generali". Parere n. CE 60.217 sul progetto n. 7575.

procura<sup>21</sup>. La revisione è attualmente a livello del parlamento e sarà oggetto di ulteriori discussioni ed eventuali nuove modifiche.

## Qualità

**La pandemia di COVID-19 ha portato alla luce carenze nell'ambito della digitalizzazione della giustizia.** Nel giugno 2020, all'inizio della pandemia di COVID-19, è stata adottata una legislazione transitoria per consentire l'utilizzo di soluzioni di comunicazione digitale già esistenti, come l'e-mail, principalmente per le informazioni non sensibili<sup>22</sup>. Tale legislazione transitoria si propone di limitare il contatto fisico diretto tra giudici, personale giudiziario e utenti del sistema giudiziario<sup>23</sup>. Al di fuori delle misure transitorie relative alla pandemia di COVID-19, il progetto "Paperless justice" (JUPAL), che comprende 13 sottoprogetti, mira ad affrontare le attuali carenze fornendo al pubblico ulteriori informazioni sul sistema giudiziario creando un portale in cui i cittadini possano entrare in contatto con avvocati, giudici e notai, e aumentando il tasso di pubblicazione online delle sentenze. Tuttavia i risultati concreti del progetto devono ancora materializzarsi. I portatori di interessi hanno espresso preoccupazioni riguardo al fatto che le disposizioni giuridiche transitorie e lo stato attuale del progetto "Paperless justice" non consentono di lavorare a distanza e che non sono state ancora organizzate udienze in videoconferenza<sup>24</sup>. Pur descrivendo il sistema di comunicazione via e-mail del sistema giudiziario come un nuovo e valido strumento, essi hanno evidenziato che la maggior parte della comunicazione tra organi giurisdizionali e avvocati ha ancora luogo tramite fax. Hanno inoltre sottolineato la portata limitata degli strumenti disponibili online<sup>25</sup>. Si prevede che il progetto "Paperless justice" sia completato e diventi operativo entro il 2026.

**Sono in preparazione proposte concrete per la riforma del sistema di patrocinio a spese dello Stato.** Il quadro giuridico del patrocinio a spese dello Stato continua a prevedere esclusivamente la possibilità di un rimborso integrale degli onorari degli avvocati e delle spese di giustizia e la soglia di ammissibilità al patrocinio gratuito in un caso relativo ai consumatori è pari alla soglia di povertà definita da Eurostat<sup>26</sup>. Il ministero della Giustizia ha preparato il primo progetto di proposta della nuova legislazione e sono in corso le consultazioni in vista della sua presentazione al parlamento<sup>27</sup>. Secondo le autorità, la riforma avrebbe lo scopo di semplificare le procedure amministrative e di offrire un patrocinio parziale, rendendo in tal modo la giustizia più accessibile ai cittadini.

---

<sup>21</sup> Progetto n. 6030 – Un nuovo progetto di Costituzione.

<sup>22</sup> Cfr. due leggi del 20 giugno 2020:

<http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/06/20/a542/consolide/20201222>;

<http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/06/20/a523/consolide/20201125>

<sup>23</sup> Contributo del Lussemburgo alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 5.

<sup>24</sup> Informazioni ricevute nel contesto della visita in Lussemburgo (ad es. *Groupement des magistrats luxembourgeois*; Corte suprema).

<sup>25</sup> Gli unici due strumenti disponibili online di cui potrebbero avvalersi dal proprio domicilio sono un sistema che mostra quando è stata intentata una causa e una banca dati pubblica a disposizione di tutti, compresi i cittadini, che consente di accedere alle decisioni rese anonime.

<sup>26</sup> Grafico 23 del Quadro di valutazione UE della giustizia 2021.

<sup>27</sup> Informazioni ricevute nel contesto della visita in Lussemburgo (ad esempio ministero della Giustizia).

## Efficienza

**La giustizia civile continua a operare in modo efficiente e sono stati adottati provvedimenti per attenuare l'impatto della pandemia di COVID-19, mentre la giustizia penale e amministrativa risultano meno efficienti.** L'insorgenza della pandemia di COVID-19 ha causato un temporaneo arretrato giudiziario. Per smaltirlo sono state ridotte le ferie dei magistrati. Per quanto riguarda le controversie civili, la maggior parte delle cause è proseguita con procedura scritta<sup>28</sup>. Di conseguenza i ritardi sono stati assorbiti<sup>29</sup>, come dimostrano anche gli ultimi dati sull'efficienza della giustizia civile, che continua a essere costantemente elevata sebbene la durata dei procedimenti sia molto più lunga in secondo e in terzo grado<sup>30</sup>. Il numero di cause civili pendenti è basso<sup>31</sup> e un tasso di ricambio uniforme del 100 % circa mostra che la giustizia civile smaltisce il suo carico di lavoro in modo efficace<sup>32</sup>. Tuttavia l'arretrato a livello penale è più evidente, poiché tra marzo e maggio 2020 è stata sospesa la maggior parte delle udienze. Infine mancano ancora i dati per quanto riguarda la durata dei procedimenti giudiziari e il numero di cause pendenti in sede di giustizia amministrativa<sup>33</sup>.

## II. QUADRO ANTICORRUZIONE

Il quadro istituzionale per prevenire e combattere la corruzione non ha subito cambiamenti rispetto alla relazione dell'anno scorso. Il Lussemburgo non ha una strategia specifica in materia di lotta alla corruzione, né un'agenzia anticorruzione, ma dispone di un quadro giuridico e istituzionale anticorruzione sostanzialmente funzionante. Il ministero della Giustizia è la principale autorità responsabile delle questioni generali legate alla lotta contro la corruzione, compreso il coordinamento delle relative politiche. In seno al ministero della Giustizia un comitato intergovernativo, il Comitato per la prevenzione della corruzione (COPRECO), funge da forum consultivo e sostiene la politica generale nazionale di lotta alla corruzione. Sebbene non esista un'autorità specializzata competente in materia di lotta alla corruzione, la sezione economica e finanziaria della procura ha competenze specifiche per indagare sui reati di natura economica e finanziaria, compresi i casi di corruzione.

**La percezione tra gli esperti e i dirigenti di imprese è che il livello di corruzione nel settore pubblico rimanga basso.** Nell'indice 2020 di Transparency International sulla percezione della corruzione, il Lussemburgo ha ricevuto un punteggio di 80/100 e si è

---

<sup>28</sup> Informazioni ricevute nel contesto della visita in Lussemburgo (ad esempio ministero della Giustizia).

<sup>29</sup> Informazioni ricevute nel contesto della visita in Lussemburgo (*Groupement des magistrats luxembourgeois*).

<sup>30</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021.

<sup>31</sup> Grafico 14 del Quadro di valutazione UE della giustizia 2021.

<sup>32</sup> Grafico 11 del Quadro di valutazione UE della giustizia 2021.

<sup>33</sup> Grafici 5, 8, 9, 13 e 15 del Quadro di valutazione UE della giustizia 2021.

collocato al 4° posto nell'Unione europea e al 9° posto su scala mondiale<sup>34</sup>. Tale percezione è peggiorata<sup>35</sup> negli ultimi cinque anni<sup>36</sup>.

**La cooperazione interistituzionale tra tutte le autorità coinvolte procede in maniera soddisfacente, malgrado i problemi in termini di risorse umane presso la procura.**

La procura conta 36 magistrati e un terzo di questi si occupa di lotta contro i reati economici, finanziari e di corruzione. Pur avendo richiesto l'assunzione di nuovo personale, non ha finora usufruito di alcun aumento significativo dell'organico. L'ultima relazione annuale disponibile<sup>37</sup> ha inoltre messo in luce la mancanza di candidati in grado di occupare i posti vacanti, una tendenza confermata quest'anno in particolare nella sezione economica e finanziaria della procura<sup>38</sup>. Tuttavia le autorità hanno riferito che, nel caso di indagini complesse, le risorse possono essere rapidamente adattate per rispondere alle esigenze specifiche, garantendo l'efficacia della procura<sup>39</sup>. Lo sviluppo più rilevante rispetto allo scorso anno consiste nel miglioramento dell'infrastruttura informatica che consente ai procuratori di lavorare e avere pieno accesso ai fascicoli da remoto<sup>40</sup>. Non sono state segnalate carenze per quanto riguarda il quadro giuridico per la lotta ai reati finanziari e la cooperazione con l'Unità di informazione finanziaria procede in maniera soddisfacente<sup>41</sup>.

**Il governo sta attualmente valutando la necessità di rafforzare le norme in materia di lotta contro la corruzione.**

Tale esercizio è incentrato principalmente sulla prevenzione. Tuttavia di recente il COPRECO non si è riunito né fisicamente né online e non ha ricevuto alcun riscontro scritto da parte dei ministeri in merito alle possibili carenze presenti nella legislazione anticorruzione<sup>42</sup>. Per quanto riguarda la formazione specifica in materia di misure anticorruzione, tutti i nuovi dipendenti pubblici devono seguire un modulo dedicato nell'ambito della loro formazione obbligatoria. Durante la pandemia di COVID-19 tale formazione si è svolta online<sup>43</sup>.

**Esistono margini di miglioramento per quanto riguarda la regolamentazione dei conflitti di interesse e del fenomeno delle "porte girevoli".** Sono in vigore quattro codici

---

<sup>34</sup> Transparency International, *Indice di percezione della corruzione 2020 (2021)*, pagg. 2-3. Il livello di corruzione percepito è classificato come segue: basso (la percezione tra gli esperti e i dirigenti di imprese riguardo alla corruzione nel settore pubblico totalizza un punteggio superiore a 79), relativamente basso (punteggio tra 79-60), relativamente alto (punteggio tra 59-50), alto (punteggio inferiore a 50).

<sup>35</sup> Nel 2015 il punteggio ottenuto è stato di 85, nel 2020 di 80. Il punteggio aumenta/diminuisce in modo significativo quando subisce un cambiamento di oltre cinque punti; migliora/peggiora (cambiamento tra 4-5 punti); è relativamente stabile (cambiamento tra 1-3 punti) negli ultimi cinque anni.

<sup>36</sup> I dati dell'Eurobarometro sulla percezione e sull'esperienza della corruzione da parte dei cittadini e delle imprese, riportati l'anno scorso, sono aggiornati ogni due anni. Gli ultimi insiemi di dati sono lo Speciale Eurobarometro 502 (2020) e il Flash Eurobarometro 482 (2019).

<sup>37</sup> Governo del Lussemburgo (2020), *Statistiche 2019 delle giurisdizioni e delle procure (Statistiques des juridictions et des parquets Année 2019)*.

<sup>38</sup> Contributo ricevuto dalla procura nel contesto della visita in Lussemburgo.

<sup>39</sup> Cfr. il riferimento precedente.

<sup>40</sup> Cfr. il riferimento precedente.

<sup>41</sup> Cfr. il riferimento precedente. Le statistiche annuali dell'Unità di informazione finanziaria non indicano il numero di casi di corruzione internazionali. L'ultima relazione disponibile risale al 2019. Procura generale (2020), relazione annuale 2019.

<sup>42</sup> Informazioni ricevute dal COPRECO nel contesto della visita in Lussemburgo.

<sup>43</sup> Cfr. il riferimento precedente.

etici<sup>44</sup> la cui osservanza è garantita internamente dalle rispettive istituzioni, ad eccezione del codice di condotta dei membri del governo, sulla cui osservanza vigila un organo esterno, il Comitato etico. Soltanto quest'ultimo codice prevede disposizioni sul fenomeno delle "porte girevoli" per i ministri<sup>45</sup>, il che è stato segnalato come carenza nella relazione sullo Stato di diritto dell'anno scorso. Nel 2020 il Comitato etico ha esaminato due nuovi casi che hanno coinvolto il medesimo funzionario di alto livello. Ciò ha consentito al Comitato di esprimere un parere in merito al quadro legislativo applicabile. Il Comitato ha sostenuto che, mentre l'articolo 12 del codice etico, che vieta agli ex membri del governo di esercitare attività che li mettano in contatto con la propria precedente amministrazione, è semplice da applicare e controllare, l'applicazione dell'articolo 11, che vieta agli ex ministri di utilizzare o divulgare informazioni che non sono accessibili al pubblico, presenta difficoltà<sup>46</sup>. A questo proposito il Comitato ha presentato al primo ministro una raccomandazione volta a migliorare le norme<sup>47</sup>.

**Permangono carenze nell'ambito delle attività di lobbying e delle dichiarazioni patrimoniali.** La questione principale rimane la mancanza di uniformità e di controllo dell'obbligo imposto ai parlamentari di rendere noti il patrimonio di cui dispongono e i doni ricevuti, come sottolineato anche dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) del Consiglio d'Europa<sup>48</sup>. Attualmente non esiste un regolamento completo sulle attività di lobbying. I parlamentari applicano il proprio codice di condotta che disciplina le riunioni interne, ma non i contatti informali<sup>49</sup>. Al contempo non sono in vigore norme in materia di lobbying per i membri del governo e i consulenti di alto livello<sup>50</sup>.

**Il regolamento sul finanziamento dei partiti politici è stato oggetto di revisione.** Il 15 dicembre 2020 la legge sul finanziamento dei partiti politici ha introdotto l'obbligo per tutti i candidati alle elezioni nazionali ed europee di dichiarare tutte le donazioni superiori a 250 EUR<sup>51</sup>. La legge stabilisce inoltre che le false dichiarazioni costituiscono un reato ai sensi del codice penale<sup>52</sup>. Occorre inoltre segnalare che tutti i partiti politici devono presentare le proprie dichiarazioni dei redditi e di spesa, che sono successivamente trasmesse alla Corte dei conti per essere sottoposte a verifica<sup>53</sup>.

**L'applicazione più rigorosa del quadro giuridico relativo alla trasparenza e all'amministrazione aperta ha permesso diversi miglioramenti, sebbene permangano carenze per quanto riguarda l'accesso alle informazioni.** Nei primi anni di applicazione della legge del 14 settembre 2018 relativa all'accesso ai documenti<sup>54</sup>, la società civile ha

---

<sup>44</sup> Uno per i parlamentari, uno per i membri del governo, uno per il Consiglio di Stato e uno per la polizia del Granducato.

<sup>45</sup> Articoli 11 e 12 del codice etico del governo.

<sup>46</sup> L'articolo 11 vieta agli ex ministri di usare o divulgare informazioni che non sono accessibili al pubblico. Si ritiene che tale disposizione sia di difficile applicazione, poiché è alquanto complicato distinguere le informazioni che sono state messe a disposizione del pubblico da quelle che non sono ancora state divulgate.

<sup>47</sup> Comitato etico (2020), parere del Comitato etico (*Avis du comité d'éthique*), (22.4.2020).

<sup>48</sup> GRECO (2020), Quarto ciclo di valutazione, Seconda relazione intermedia sulla conformità: Lussemburgo.

<sup>49</sup> Sito ufficiale del parlamento – Articolo 5 del regolamento interno del parlamento, versione 2019, pag. 61.

<sup>50</sup> GRECO (2020), Quinto ciclo di valutazione, Relazione sulla conformità.

<sup>51</sup> Legge sul finanziamento dei partiti politici, articolo 9, quarto comma.

<sup>52</sup> Legge sul finanziamento dei partiti politici, articolo 17.

<sup>53</sup> Legge sul finanziamento dei partiti politici, articolo 12.

<sup>54</sup> Legge del 14 settembre 2018 relativa a un'amministrazione trasparente e aperta (*Loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte*).

richiamato l'attenzione sull'ambito di applicazione ristretto di tale legge e sul possibile impatto negativo sull'efficacia della lotta contro la corruzione<sup>55</sup>. Pur riconoscendo il diritto di chiedere l'accesso ai documenti, la legge non prevede un diritto generale di chiedere informazioni. La parte richiedente potrebbe quindi non ottenere alcuna informazione, a meno che non sia al corrente dell'esistenza di un documento specifico<sup>56</sup>. La Commissione per l'accesso ai documenti (CAD) è un organo amministrativo indipendente con un ruolo consultivo che non ha alcun potere di vigilanza. La CAD è composta da cinque membri<sup>57</sup> e può formulare pareri in due casi: in primo luogo su richiesta di un'amministrazione che richiede un parere e in secondo luogo all'atto di esaminare un ricorso nel caso in cui sia stata rifiutata una richiesta di accesso ai documenti. È possibile promuovere una causa attraverso un apposito sito web o per iscritto. Inoltre la promozione di una causa dinanzi alla CAD non costituisce una condizione preliminare al rinvio della stessa all'organo giurisdizionale amministrativo. Rispetto al 2019, nel 2020 si è registrata una diminuzione delle richieste presentate alla CAD<sup>58</sup>. Rispetto al totale dei pareri formulati dalla CAD, tre cause relative a pareri emessi nel 2019 e una causa relativa a un parere espresso nel 2020 sono pendenti dinanzi all'organo giurisdizionale amministrativo<sup>59</sup>. Si ritiene che l'assenza di qualsiasi obbligo di segnalazione da parte degli enti pubblici alla CAD sia una carenza<sup>60</sup>.

**La legislazione per la protezione degli informatori attualmente in vigore è ancora limitata a settori specifici come il diritto del lavoro privato e pubblico.** Le disposizioni settoriali includono quelle del codice di condotta della polizia del Granducato, che prevede la possibilità per gli agenti di polizia di contattare in modo anonimo l'ufficio legale per segnalare atti che possono costituire un'infrazione nell'esercizio delle loro funzioni<sup>61</sup>. È in corso di preparazione il nuovo quadro per la protezione degli informatori, inteso a consentire una protezione più generale ed efficace degli informatori<sup>62</sup>.

**Non sono state segnalate misure specifiche per affrontare i rischi di corruzione legati alla pandemia di COVID-19.** La polizia del Granducato ha redatto un promemoria per tutti i funzionari delle autorità di contrasto sui principi etici applicabili in seguito all'individuazione di potenziali rischi di corruzione durante la pandemia<sup>63</sup>. Inoltre le risorse umane della polizia sono state riassegnate per sostenere le autorità nazionali nella lotta contro la pandemia di

---

<sup>55</sup> Informazioni ricevute nel contesto della visita in Lussemburgo.

<sup>56</sup> L'articolo 1 della legge del 14 settembre 2018 recita "Les personnes physiques et les personnes morales ont un droit d'accès aux documents".

<sup>57</sup> I membri sono un magistrato, che è anche nominato presidente, un rappresentante del primo ministro, un rappresentante della Commissione nazionale per la protezione dei dati, un rappresentante dell'Associazione delle città e dei comuni lussemburghesi (Syvicol) e un rappresentante del Servizio di informazione e stampa (*Service information et presse* – SIP).

<sup>58</sup> Governo del Lussemburgo (2021), Relazione di attività 2020 della Commissione per l'accesso ai documenti (*Rapport d'activité 2020 de la Commission d'accès aux documents*).

<sup>59</sup> Informazioni ricevute dalla Commissione in merito all'accesso ai documenti nel contesto della visita in Lussemburgo.

<sup>60</sup> Informazioni ricevute nel contesto della visita in loco (ad esempio *Commission d'accès aux documents*).

<sup>61</sup> Polizia del Granducato (2019), Codice etico della polizia (*Code de déontologie de la police*). Secondo le informazioni ricevute durante la visita in loco, nel 2020 è pervenuta solo una richiesta attraverso il canale di segnalazione interno.

<sup>62</sup> Informazioni ricevute dal COPRECO nel contesto della visita in Lussemburgo.

<sup>63</sup> Contributo del Lussemburgo alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 11.

COVID-19<sup>64</sup>. La formazione per i funzionari pubblici e gli agenti di polizia neoassunti si è trasferita online e si è dimostrata più efficiente in termini di tempo e di costi<sup>65</sup>.

### **III. PLURALISMO DEI MEDIA E LIBERTÀ DEI MEDIA**

Il quadro giuridico in materia di libertà<sup>66</sup> e pluralismo dei media si basa su una serie di garanzie costituzionali e legislative. La libertà di espressione è esplicitamente riconosciuta nella Costituzione. La legge sulla libertà di espressione dei media garantisce la protezione dei giornalisti. La legge sui mezzi di comunicazione elettronici garantisce l'indipendenza finanziaria e amministrativa dell'autorità di regolamentazione dei media audiovisivi.

**Sono state rafforzate le garanzie normative per l'indipendenza e l'efficacia dell'autorità di regolamentazione dei media e le sue risorse sono state incrementate.** La legge del 26 febbraio 2021 ha modificato la legge del 1991 relativa ai media elettronici<sup>67</sup>, nonché la legge del 2013 che istituisce l'autorità di regolamentazione dei media audiovisivi<sup>68</sup> (*Autorité Luxembourgoise Indépendante de l'Audiovisuel* – ALIA), per recepire la direttiva riveduta sui servizi di media audiovisivi (AVMSD). In particolare la legge ha attribuito all'ALIA nuove funzioni di regolamentazione, quali l'istituzione di meccanismi per valutare le misure adottate dalle piattaforme per la condivisione di video e l'incoraggiamento allo sviluppo dell'alfabetizzazione mediatica. Tale legge prevede ora esplicitamente che l'ALIA svolga i propri compiti in modo imparziale, indipendente e trasparente. Inoltre la legge consente all'ALIA di richiedere ai fornitori di servizi di media le informazioni necessarie per l'esercizio delle sue funzioni nonché di imporre sanzioni per il mancato rispetto delle sue decisioni. Il parlamento ha aumentato la dotazione di bilancio per l'ALIA del 70 % rispetto al 2020. Inoltre sono state stabilite quattro nuove posizioni al fine di adempiere ai nuovi compiti assegnati all'autorità di regolamentazione. L'ALIA esercita anche una funzione di vigilanza per quanto riguarda l'indipendenza politica del settore audiovisivo. In una relazione l'ALIA osserva che le trasmissioni televisive realizzate dai comuni a livello locale potrebbero essere utilizzate per portare avanti un programma politico, dato che la responsabilità editoriale spetta ai comuni stessi<sup>69</sup>. Il Lussemburgo è caratterizzato da un panorama mediatico altamente concentrato, unito a un mercato di piccole dimensioni<sup>70</sup>.

**Il governo ha risposto alle preoccupazioni sollevate dai portatori di interessi relative alla comunicazione e alla trasparenza durante la pandemia di COVID-19.** Due importanti

---

<sup>64</sup> Informazioni ricevute dalla polizia del Granducato nel contesto della visita in Lussemburgo.

<sup>65</sup> Informazioni ricevute dalla polizia del Granducato nel contesto della visita in Lussemburgo.

<sup>66</sup> Nonostante l'aumento del punteggio complessivo, il Lussemburgo è sceso di 3 posizioni nell'indice sulla libertà di stampa nel mondo del 2021 compilato da Reporter senza frontiere (RSF), occupando ora il 20° posto rispetto al 17° del 2020. Il Lussemburgo è all'11° posto tra i 27 Stati membri dell'UE. La retrocessione potrebbe essere dovuta all'aumento generale del punteggio in altri paesi.

<sup>67</sup> Legge relativa ai media elettronici.

<sup>68</sup> Per ulteriori informazioni cfr. <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/rect/2013/11/14/n1/jo>.

<sup>69</sup> Relazione 2021 relativa al Lussemburgo dell'Osservatorio del pluralismo dei media, pag. 14.

<sup>70</sup> L'insieme di questi due fattori potrebbe determinare effetti negativi sul panorama del pluralismo dei media. La relazione 2021 dell'Osservatorio del pluralismo dei media constata che i settori audiovisivo e online sono dominati da un gruppo e la stampa da due gruppi, ed evidenzia l'ampio utilizzo di canali televisivi stranieri. Cfr. la relazione 2021 relativa al Lussemburgo dell'Osservatorio del pluralismo dei media, pag. 11 e 12.

organizzazioni che difendono la libertà di stampa<sup>71</sup> hanno criticato le modalità di comunicazione e la mancanza di trasparenza del governo nei confronti dei giornalisti, soprattutto durante la pandemia di COVID-19. Le critiche hanno riguardato in particolare l'accesso limitato alle informazioni dovuto alle restrizioni alla presenza fisica dei giornalisti durante le conferenze stampa. A seguito di tali critiche, dopo alcune settimane sono state ripristinate le conferenze stampa in presenza<sup>72</sup>.

**Le autorità hanno adottato una serie di misure per affrontare l'impatto della pandemia di COVID-19 sui media.** Per attenuare l'impatto economico sui media, le autorità hanno istituito un regime temporaneo di aiuti per gli organi di informazione e i giornalisti<sup>73</sup>. Gli organi di informazione potevano richiedere un aiuto pari a 5 000 EUR all'anno per ogni giornalista alle loro dipendenze. Il regime riguardava solo i giornalisti professionisti assunti da editori ammissibili all'aiuto ed escludeva i giornalisti free-lance, i quali dovevano presentare domanda di sostegno nell'ambito di un regime di aiuti destinato ai professionisti indipendenti.

**È proseguita l'attività legislativa sulla riforma del regime di aiuti per la stampa.** Il futuro regime, che è stato presentato dal governo nel luglio 2020, si propone di essere neutro dal punto di vista tecnologico e di applicarsi in uguale misura alla stampa e ai mezzi di informazione online. Pur accogliendo con favore la riforma, i portatori di interessi hanno espresso alcune preoccupazioni circa il processo di consultazione pubblica limitato, l'importo previsto relativamente modesto del sostegno per singolo giornalista, così come la mancanza di precisione riguardo alle modalità di trattamento dei media online e dei profili nuovi o ibridi del settore dei media (ad esempio web content manager, fact checker). La riforma del regime di aiuti per la stampa è di natura strutturale ed è ancora in fase di discussione. Non è pertanto possibile determinare in questa fase se includerà anche i giornalisti free-lance.

**L'accesso dei giornalisti ai documenti ufficiali continua a destare preoccupazioni<sup>74</sup>.** I portatori di interessi hanno sottolineato in particolare gli effetti negativi della legge del 14 settembre 2018 relativa a un'amministrazione trasparente e aperta sulla professione giornalistica, a causa delle lungaggini procedurali per l'ottenimento dei documenti, e hanno suggerito di istituire una procedura accelerata per i giornalisti<sup>75</sup>. In tale contesto i giornalisti hanno ricordato che il Lussemburgo è ancora uno degli Stati membri che non garantiscono un accesso rapido alle informazioni per la stampa diverso dal diritto di accesso alle informazioni

---

<sup>71</sup> *Association luxembourgeoise des journalistes professionnels e Conseil national de la presse* – Contributo della ENNHRI alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pagg. 235-236.

<sup>72</sup> Le conferenze stampa sono passate interamente al digitale il 18 marzo 2020 e si sono tenute in questa modalità fino alla seconda settimana di maggio. Governo del Lussemburgo (2020), *Nuove modalità pratiche per le conferenze stampa del governo*.

<sup>73</sup> Governo del Lussemburgo, *Aiuti finanziari agli editori nel contesto della pandemia di COVID-19*.

<sup>74</sup> *Relazione sullo Stato di diritto 2020 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Lussemburgo*, pag. 8.

<sup>75</sup> Nell'aprile 2021 l'Associazione lussemburghese dei giornalisti professionisti (ALJP) ha avviato una campagna per l'inserimento di un articolo supplementare nella legge sulla stampa che obbligherebbe le autorità a fornire informazioni ai media entro un termine specifico. I giornalisti e le loro organizzazioni si adoperano per ottenere un accesso adeguato alle informazioni e la trasparenza fin dalla legge sulla libertà di espressione del 2004. Attualmente l'accesso alle informazioni è disciplinato dalla legge del 2018 relativa a un'amministrazione trasparente e aperta, che è stata concepita per tutti i cittadini e non istituisce un diritto legale all'informazione specificamente a favore dei giornalisti. Cfr. anche contributo della ENNHRI alla relazione sullo Stato di diritto 2021 pag. 235.

per i cittadini e hanno chiesto al governo di introdurre una simile procedura. Inoltre i portatori di interessi<sup>76</sup> hanno espresso preoccupazioni in merito all'approccio selettivo nella divulgazione delle informazioni da parte delle autorità. Analogamente la *Commission consultative des Droits de l'Homme* (CCDH) ha fatto appello al governo per garantire ai giornalisti l'accesso alle informazioni in ogni circostanza. Inoltre, come ricordato durante la consultazione dei portatori di interessi in merito alla suddetta riforma del regime di aiuti per la stampa<sup>77</sup>, tale accesso alle informazioni figurava nella dichiarazione programmatica del governo per il 2018-2023<sup>78</sup>.

**Il quadro per la protezione dei giornalisti continua a essere solido.** Dopo la relazione sullo Stato di diritto 2020, la Commissione non ha ricevuto alcuna indicazione relativa a un indebolimento del quadro per la protezione dei giornalisti. A tale proposito, dal 2015 non si registrano segnalazioni riguardanti il Lussemburgo nella piattaforma del Consiglio d'Europa per promuovere la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti<sup>79</sup>. Sebbene i procedimenti penali per diffamazione nei confronti dei media siano ancora rari, i professionisti e le ONG continuano a nutrire preoccupazioni sul fatto che tali casi possano essere utilizzati come strumento per intimidire i media e i giornalisti, in quanto quest'anno un nuovo caso è stato promosso dinanzi ai giudici<sup>80</sup>.

#### **IV. ALTRE QUESTIONI ISTITUZIONALI RELATIVE AL BILANCIAMENTO DEI POTERI**

Il Lussemburgo è una democrazia parlamentare monocamerale<sup>81</sup> nella quale le proposte legislative possono essere formulate dal governo e dai membri del parlamento. Il Consiglio di Stato formula un parere consultivo sul progetto di legge, a prescindere dal fatto che esso sia proposto dal governo o dai parlamentari. La Corte costituzionale vigila sulla costituzionalità della legislazione. Le autorità indipendenti svolgono un ruolo importante nel sistema di bilanciamento dei poteri.

**Sono state proposte due nuove revisioni costituzionali per introdurre l'accesso diretto dei cittadini alla Corte costituzionale e per razionalizzare le precedenti disposizioni relative allo Stato, al capo di Stato e al governo.** La prima revisione costituzionale, presentata nel giugno 2020<sup>82</sup>, si propone di garantire ai cittadini l'accesso diretto alla Corte costituzionale per le misure normative adottate dal governo in caso di stato di emergenza<sup>83</sup>. La revisione mira a proteggere i diritti fondamentali. Il 9 marzo 2021 il Consiglio di Stato ha formulato il proprio parere in merito a tale revisione<sup>84</sup>, affermando di non rilevare la necessità di una simile riforma in quanto le misure normative adottate in stato

---

<sup>76</sup> Cfr. Reporter senza frontiere – Indice della libertà di stampa nel mondo 2020.

<sup>77</sup> *Projet de loi relatif à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel et abrogeant la loi modifiée du 3 août 1998 sur la promotion de la presse écrite* – Parere dell'Association luxembourgeoise des journalistes professionnels.

<sup>78</sup> Governo del Lussemburgo (2018), dichiarazione programmatica del governo per il 2018-2023, pag. 24.

<sup>79</sup> Consiglio d'Europa: piattaforma per promuovere la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti.

<sup>80</sup> Informazioni ricevute nel contesto della visita in Lussemburgo (ad esempio ALJP).

<sup>81</sup> Il parlamento è costituito dalla Camera dei deputati.

<sup>82</sup> Progetto n. 7620 – Progetto di revisione dell'articolo 32 della Costituzione.

<sup>83</sup> Articolo 32, quarto comma, della Costituzione.

<sup>84</sup> Parere n. CE 60.288 sul progetto n. 7620.

di emergenza non sfuggono al controllo di legittimità effettuato da qualsiasi giudice<sup>85</sup>. In seguito a tale parere, il Parlamento deve discutere e decidere il modo in cui procedere sulla base delle osservazioni e delle valutazioni ricevute<sup>86</sup>. La seconda revisione costituzionale, presentata il 17 novembre 2020<sup>87</sup>, mira a modificare l'organizzazione dello Stato<sup>88</sup>, del capo di Stato<sup>89</sup>, della monarchia costituzionale, del governo<sup>90</sup>, delle relazioni tra lo Stato e le comunità religiose<sup>91</sup> e dei comuni<sup>92</sup>. Tale revisione si propone di modernizzare la Costituzione attraverso la razionalizzazione delle antiche disposizioni relative allo Stato, al capo di Stato e al governo. Inoltre preciserebbe che il ruolo del Granduca è simbolico e formale, mentre la responsabilità politica degli atti ascrivibili al Granduca è garantita dai membri del governo. Il 9 marzo 2021 il Consiglio di Stato ha formulato un parere positivo su tale revisione<sup>93</sup> osservando che molte delle disposizioni erano già state approvate dal Consiglio nell'ambito del progetto di Costituzione che era stato abbandonato<sup>94</sup>.

**Il processo decisionale risulta essere inclusivo, ma spesso non viene dato seguito alle raccomandazioni dei portatori di interessi.** Sono state espresse preoccupazioni per quanto riguarda la regolarità e l'ampiezza della consultazione dei portatori di interessi nel processo decisionale. Nel corso della procedura legislativa ordinaria, è obbligatorio un parere consultivo del Consiglio di Stato su ciascuna proposta di legge. Inoltre esistono

---

<sup>85</sup> Cfr. l'articolo 32, quarto comma, l'articolo 9 e l'articolo 95 ter della Costituzione – La missione specifica della Corte costituzionale è il controllo di costituzionalità delle leggi, mentre il controllo giurisdizionale degli atti normativi spetta, per il ricorso diretto, al giudice amministrativo e, per il controllo incidentale, a qualsiasi giudice.

<sup>86</sup> Il parlamento può proporre emendamenti aggiuntivi per allineare il testo al parere del Consiglio di Stato; può decidere di proseguire la riforma indipendentemente dal parere formulato; può decidere di non proseguire la riforma.

<sup>87</sup> Progetto n. 7700 – Revisione dei capitoli I, III, V, VII, IX, X, XI e XII della Costituzione.

<sup>88</sup> Ad esempio il capitolo I del progetto di testo riunisce varie disposizioni che sono attualmente sparse in altri punti del testo costituzionale. Inoltre sancisce esplicitamente la nozione di Stato di diritto nella Costituzione.

<sup>89</sup> Ad esempio il capitolo III del progetto di testo riunisce tutte le disposizioni relative al Granduca, ad eccezione di quelle relative al parlamento. Inoltre i poteri formali che il nuovo testo attribuisce al capo di Stato possono essere esercitati solo con la firma del ministro competente.

<sup>90</sup> Ad esempio il capitolo V del progetto di testo conferma la posizione istituzionale del governo in una democrazia parlamentare. Ciò è conforme alla teoria monista del diritto parlamentare, secondo la quale il governo esiste soltanto alla condizione di essere sostenuto dalla maggioranza nella Camera dei deputati, anche se la nomina dei membri del governo è effettuata per decreto granducale.

<sup>91</sup> Ad esempio il capitolo VII del progetto di testo stabilisce i tre principi guida per le relazioni tra lo Stato e la Chiesa e le comunità religiose: le chiese e le comunità religiose sono separate dallo Stato; le relazioni tra le chiese e le comunità religiose e lo Stato sono regolamentate a norma di legge; la legge può inoltre definire le linee generali delle convenzioni che saranno concluse tra lo Stato e le chiese e le comunità religiose.

<sup>92</sup> Ad esempio il capitolo IX del progetto di testo determina il regime costituzionale in base al quale operano i comuni. Esso tratta questioni quali le finanze dei comuni, il potere normativo e la creazione di imprese pubbliche comunali.

<sup>93</sup> Parere n. CE 60.469 sul progetto n. 7700.

<sup>94</sup> Poiché è stato deciso di non proseguire con la riforma costituzionale precedente portata avanti dal 2009 al 2019, l'integrazione dell'istituzione del difensore civico a livello costituzionale non è attualmente oggetto di discussione. Come precisato in precedenza, l'approccio attuale è quello di introdurre revisioni mirate su questioni specifiche; in questo contesto la riforma relativa al difensore civico potrebbe essere reintrodotta. Il 29 giugno 2021 è stata presentata in Parlamento una nuova revisione della Costituzione. Essa si concentra sul ruolo del Parlamento con l'intento di rafforzarlo. Il testo sarà ora trasmesso per parere al Consiglio di Stato e sarà oggetto di consultazione pubblica. Cfr. il progetto n. 7777- Proposta di revisione dei capitoli VI e V bis della Costituzione.

cinque camere professionali<sup>95</sup>, consultate per parere nei rispettivi ambiti di competenza. Tali pareri sono parte integrante della proposta legislativa e sono presi in considerazione al momento di predisporre le modifiche al progetto di legge<sup>96</sup>. Tuttavia, sebbene altri portatori di interessi<sup>97</sup> possano presentare pareri, non sempre viene dato seguito alle loro raccomandazioni<sup>98</sup>. Per quanto riguarda la procedura di regolamentazione, il parere del Consiglio di Stato è ugualmente obbligatorio, ad eccezione delle misure normative adottate durante uno stato di emergenza, nel quale la richiesta di tale parere è facoltativa<sup>99</sup>. Il parere delle camere professionali deve inoltre essere richiesto per qualsiasi progetto di misura normativa nei rispettivi ambiti di competenza. Inoltre la mancata consultazione delle camere professionali competenti in merito a un progetto di regolamento comporta sanzioni giuridiche<sup>100</sup>. Per quanto riguarda il ruolo della Commissione consultiva per i diritti umani (CCDH) nel processo normativo, sebbene non vi sia alcun obbligo da parte del governo di rispondere o dare seguito alle raccomandazioni della CCDH, alcuni portatori di interessi hanno riferito che il governo le ha prese raramente in considerazione, in particolare durante la pandemia di COVID-19<sup>101</sup>. Rimane rara anche la consultazione della CCDH nel processo legislativo da parte di una commissione parlamentare. In merito al coinvolgimento di altri organismi per i diritti umani (ad esempio il difensore civico), il governo conduce occasionalmente consultazioni su base bilaterale o nel quadro del comitato interministeriale per i diritti umani. Tuttavia il contributo e le raccomandazioni di tali organismi sono raramente presi in considerazione<sup>102</sup>.

**Le procedure legislative ordinarie sono attualmente utilizzate per adottare misure volte a rispondere alla pandemia di COVID-19.** Tra il 18 marzo 2020 e il 24 giugno 2020 il Lussemburgo ha dichiarato lo stato di emergenza per far fronte alla pandemia di COVID-19. Tale regime costituzionale<sup>103</sup> ha consentito al governo di adottare misure adeguate, necessarie e proporzionate in tutti gli ambiti per un periodo di tempo limitato. Successivamente il Parlamento ha utilizzato la procedura legislativa ordinaria, accompagnata da scadenze più brevi, per affrontare le sfide legate alla pandemia di COVID-19. Nonostante le modifiche siano introdotte in modo accelerato, il parlamento intende condurre consultazioni con i

---

<sup>95</sup> *Chambre des salariés; Chambre des fonctionnaires et employés publics; Chambre d'agriculture; Chambre de commerce; Chambre des métiers.*

<sup>96</sup> Il parlamento è obbligato a richiedere tali pareri, ma non a ottenerli. Inoltre l'omissione della consultazione di tali organizzazioni non è una condizione di legittimità della legislazione. – Informazioni ricevute nel contesto della visita in Lussemburgo.

<sup>97</sup> Ad esempio CCDH, difensore civico, organizzazioni non governative (organizzazioni della società civile), altre organizzazioni professionali al di fuori delle camere professionali già consultate.

<sup>98</sup> Il parlamento può ricevere contributi dai portatori di interessi e, qualora legati a un caso specifico, tali contributi sono trasmessi alle commissioni competenti. – Informazioni ricevute nel contesto della visita in Lussemburgo. Cfr. anche il contributo della ENNHRI alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 235.

<sup>99</sup> Articolo 1, primo comma, della legge sull'organizzazione del Consiglio di Stato del 16 giugno 2017 – Il governo decide se è necessario o meno un parere del Consiglio di Stato. Ciò è stato confermato anche nel contesto della visita in Lussemburgo.

<sup>100</sup> La consultazione delle camere professionali interessate è dunque una condizione di legittimità di un regolamento granducale o di un regolamento ministeriale.

<sup>101</sup> Ad esempio, pochissime delle raccomandazioni della CCDH in merito alle leggi relative alla COVID-19 sono state prese in considerazione (10 pareri sono stati formulati nel 2020, quattro nel 2021 al momento della presentazione del contributo). – Contributo della ENNHRI alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 235 relativa al 2020 e al 2021.

<sup>102</sup> Cfr. il riferimento precedente.

<sup>103</sup> Articolo 32, quarto comma, della Costituzione lussemburghese.

portatori di interessi. Tuttavia questi ultimi nutrono preoccupazioni in merito all'inclusività del processo di consultazione, soprattutto allorché le normative sono adottate in tempi molto rapidi<sup>104</sup>, il che spesso limita la consultazione al Consiglio di Stato e alle camere professionali<sup>105</sup>.

**È stata istituita la "Casa dei diritti umani"**. L'iniziativa<sup>106</sup>, che si propone di riunire le principali autorità indipendenti che svolgono ruoli fondamentali nella salvaguardia dei diritti fondamentali in un'unica sede, è stata completata nel 2020. La Casa dei diritti umani riunisce la CCDH, il garante dei diritti dei minori e il Centro per la parità di trattamento. L'obiettivo è agevolare l'accesso dei cittadini alle istituzioni che proteggono i diritti fondamentali e accrescere le sinergie tra le diverse istituzioni. La CCDH è l'istituzione nazionale per i diritti umani accreditata del Lussemburgo<sup>107</sup>. Il garante dei diritti dei minori ha il compito specifico di proteggere i diritti di ogni persona di età inferiore a 18 anni<sup>108</sup>. Il Centro per la parità di trattamento è l'organismo per la parità del Lussemburgo<sup>109</sup>.

**Anche se la pandemia di COVID-19 ha avuto ripercussioni sul lavoro delle ONG, lo spazio civico in Lussemburgo rimane aperto**<sup>110</sup>. Da aprile 2020, a causa della pandemia di COVID-19, sono state annullate le campagne di raccolta fondi e le azioni di difesa e di sensibilizzazione. Le ONG hanno riferito che l'interruzione dell'associazionismo è stata accompagnata da conseguenze a livello finanziario<sup>111</sup>. Tuttavia nel novembre 2020 il governo ha presentato vari progetti di sovvenzioni e i criteri di ammissibilità per ottenere una sovvenzione<sup>112</sup>.

---

<sup>104</sup> Spesso entro una settimana dalla proposta.

<sup>105</sup> Ad esempio il progetto di legge sulla legge modificata del 17 luglio 2020 relativa alle misure per combattere la pandemia di COVID-19.

<sup>106</sup> Iniziativa avviata nel 2007-2008.

<sup>107</sup> Formula pareri e raccomandazioni su questioni relative ai diritti fondamentali, di propria iniziativa o su richiesta del governo. Per maggiori informazioni, cfr. Relazione sullo Stato di diritto 2020 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Lussemburgo, pag. 9. Cfr. anche <https://ganhri.org/membership/>.

<sup>108</sup> Esamina i reclami, formula raccomandazioni per una migliore protezione e promozione dei diritti dei minori e fornisce consigli in materia di attuazione dei diritti dei minori. Per ulteriori informazioni, cfr. <http://www.difensorecivicotoscana.it>.

<sup>109</sup> Il suo scopo è quello di promuovere, analizzare e monitorare la parità di trattamento tra tutte le persone senza discriminazioni basate su razza, origine etnica, sesso, orientamento sessuale, religione o convinzioni, disabilità o età. Per maggiori informazioni, cfr. <https://equineteurope.org/what-are-equality-bodies/european-directory-of-equality-bodies/> e <https://cet.lu/missions/>.

<sup>110</sup> Cfr. relazione sullo Stato di diritto 2020 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Lussemburgo, pag. 9. Cfr. anche la valutazione di CIVICUS, che adopera una scala di cinque categorie: aperto, ristretto, ostruito, represso e chiuso.

<sup>111</sup> CLAE (2020) – Indagine sulle difficoltà associative legate alla pandemia di COVID-19 in Lussemburgo (*Enquête sur les difficultés associatives liées à la pandémie du Covid-19 au Luxembourg*), maggio 2020.

<sup>112</sup> CLAE (2020) – Ministero della Cultura: quale sostegno finanziario per le associazioni? (*Ministère de la culture: quel soutien financier pour les associations?*), 26 novembre 2020.

## **Allegato I: Elenco delle fonti in ordine alfabetico\***

\* *L'elenco dei contributi ricevuti nel contesto della consultazione per la relazione sullo Stato di diritto del 2021 è disponibile al seguente indirizzo: <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.*

Agenzia per i diritti fondamentali (2021), *Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights in Luxembourg*.

Articolo 5 del regolamento interno del parlamento, versione 2019, pag. 61, <https://chd.lu>.

Camera dei deputati, *Chambre des Députés* (2019), Regolamento interno, versione 2019, (<https://chd.lu/wps/wcm/connect/public/5abf3456-f398-4259-a831-20788c0f208c/reglementjuli2019.pdf?MOD=AJPERES&ContentCache=NONE&CACHE=NONE&CVID=mOb0p1W&CVID=mOb0p1W>).

Centro per il pluralismo e la libertà dei media (2021), *Osservatorio del pluralismo dei media 2021* (<https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2021/>).

Civicus, Monitor tracking civic space – Luxembourg (<https://monitor.civicus.org/country/luxembourg/>).

Comitato etico (2020), parere del Comitato etico (*Avis du comité d'éthique*), (22.4.2020) (<https://gouvernement.lu/dam-assets/systeme-politique/gouvernement/rb-code-deontologie/Avis-du-comite-d-ethique-24042020-.pdf>).

Commissione europea (2019-2021), *Quadro di valutazione UE della giustizia*.

Commissione europea (2020), *Relazione sullo Stato di diritto 2020 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Lussemburgo*.

Consiglio d'Europa: Comitato dei ministri (2010) – Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri agli Stati membri in merito ai giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità.

Consiglio d'Europa: Commissione di Venezia (2020), parere n. 1002/2020 – *Urgent interim opinion on the draft new constitution – Bulgaria* (CDL-AD(2020)035).

Consiglio d'Europa: *Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists – Luxembourg*. (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom/luxembourg>).

Consiglio di Stato (2015), regolamento interno (<https://conseil-etat.public.lu/fr/legislation/reglesdeontologiques.html>).

Direzione generale della Comunicazione (2019), *Eurobarometro Flash 482: businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

Direzione generale della Comunicazione (2020b) – *Indagine speciale Eurobarometro 502": corruption*.

ENHRI (2020), contributo della ENNHRI alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

Governo del Lussemburgo (2018a), Codice etico, (<https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/systeme-politique/gouvernement/rb-code-deontologie/Arrete-grand-ducal-du-14-novembre-2014-fixant-les-regles-deontologiques-des-membres-du-Gouvernement-et-leurs-devoirs-et-droits-dans-l'exercice-de-la-fo.pdf>).

Governo del Lussemburgo (2018b), *Dichiarazione programmatica del governo per il 2018-2023* (<https://gouvernement.lu/en/publications/accord-coalition/programme-gouvernemental.html>).

Governo del Lussemburgo (2020a), Statistiche 2019 delle giurisdizioni e delle procure (*Statistiques des juridictions et des parquets Année 2019*) (<https://justice.public.lu/dam-assets/fr/publications/rapport-activites-judiciaires/Rapports-juridictions-judiciaires-2019.pdf>).

Governo del Lussemburgo (2020b), nuove modalità pratiche per le conferenze stampa ([https://sip.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes\\_actualites%2Bcommuniqués%2B2020%2B05-mai%2B02-modalites-conferences-presse.html](https://sip.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2020%2B05-mai%2B02-modalites-conferences-presse.html)).

Governo del Lussemburgo, aiuti finanziari agli editori nel contesto della pandemia di COVID-19 – (<https://guichet.public.lu/en/entreprises/sectoriel/medias/indemnité-editeurs-publications-covid.html>).

GRECO (2020a), *Quarto ciclo di valutazione – Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Second Interim compliance report. Luxembourg* (<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a0424d>).

GRECO (2020b), *Quarto ciclo di valutazione – Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Compliance report. Luxembourg* (<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a04279>).

Lussemburgo (2021), contributo del Lussemburgo alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

Parere n. CE 60.217 sul progetto n. 7575 – <http://data.legilux.public.lu/file2/2021-03-23/36>.

Parere n. CE 60.288 sul progetto n. 7620 – <http://data.legilux.public.lu/file2/2021-03-09/38>.

Parere n. CE 60.469 sul progetto n. 7700 – <http://data.legilux.public.lu/file2/2021-03-09/32>.

Polizia del Granducato (2019), Codice etico della polizia (*Code de déontologie de la police*), (<https://police.public.lu/fr/publications/2019/code-deontologie-police.html>).

Procura generale (2020), *Relazione annuale 2019* (<https://justice.public.lu/content/dam/justice/fr/publications/rapport-activites-crf/rapport-crf-2019.pdf>).

Progetto di legge sulla legge modificata del 17 luglio 2020 relativa alle misure per combattere la pandemia di COVID-19. <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/pl/20170427>.

Progetto n. 6030 – Un nuovo progetto di Costituzione – <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/ppc/10000>.

Progetto n. 7323 – Progetto di legge sull'organizzazione del consiglio di giustizia – <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/pl/10455>.

Progetto n. 7575 – Revisione del capitolo VI (sulla giustizia) della Costituzione, testo completo del progetto – <http://data.legilux.public.lu/file2/2021-02-24/23>.

Progetto n. 7575 – Revisione del capitolo VI (sulla giustizia) della Costituzione, testo completo del progetto, nuove modifiche del 23 febbraio 2021 – <http://data.legilux.public.lu/file2/2021-02-24/23>.

Progetto n. 7575 – Revisione del capitolo VI (sulla giustizia) della Costituzione – <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/ppc/20130254>.

Progetto n. 7620 – Progetto di revisione dell'articolo 32 della Costituzione- <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/ppc/20130257>.

Progetto n. 7700 – Revisione dei capitoli I, III, V, VII, IX, X, XI e XII della Costituzione. <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/ppc/20130258>.

Progetto n. 7777 – Proposta di revisione dei capitoli VI e V bis della Costituzione <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/ppc/20130260>.

Relazione di attività 2020 della Commissione per l'accesso ai documenti (*Rapport d'activité 2020 de la Commission d'accès aux documents*) (<https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/publications/rapport-activite/minist-etat/cad/rapport-activite-2020-cad.pdf>).

Reporter senza frontiere – Indice sulla libertà di stampa nel mondo. <https://rsf.org/en/ranking>.

Transparency International (2021), Indice di percezione della corruzione 2020.

## **Allegato II: Visita in Lussemburgo**

Nel marzo 2021 i servizi della Commissione hanno tenuto riunioni virtuali con:

- Associazione forense lussemburghese
- Associazione lussemburghese dei giornalisti (ALJP)
- Autorità di regolamentazione dei media (ALIA)
- Chambre des Députés (Parlamento)
- Comitato etico
- Commissione consultiva per i diritti umani (CCDH)
- Commissione per la prevenzione della corruzione (COPRECO)
- Commissione per l'accesso ai documenti
- Consiglio di Stato
- Corte suprema di giustizia
- Difensore civico
- Finance & Human Rights
- Groupement des magistrats Luxembourgeois
- Ministero degli Affari esteri
- Ministero degli Interni
- Ministero della Cultura
- Ministero della Giustizia
- Ministero di Stato
- Polizia del Ganducato
- StopCorrupt

\* La Commissione ha inoltre incontrato in occasione di riunioni orizzontali le seguenti organizzazioni:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- Centro europeo per la libertà di stampa e dei media
- CIVICUS
- Civil Society Europe
- Commissione internazionale di giuristi
- Conferenza delle Chiese europee
- EuroCommercio
- European Center for Not-for-Profit Law
- Federazione europea dei giornalisti
- Federazione internazionale dei diritti dell'uomo
- Forum Civico Europeo
- Forum europeo della gioventù
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europa
- International Press Institute
- Netherlands Helsinki Committee
- Open Society European Policy Institute

- Partenariato europeo per la democrazia
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporter senza frontiere
- Rete europea della Federazione internazionale per la genitorialità pianificata (IPPF EN)
- Transparency International EU
- Unione delle libertà civili per l'Europa