



Consiglio
dell'Unione europea

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

**10341/21
ADD 15**

**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) 715 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE Relazione sullo Stato di diritto 2021 Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Irlanda 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) 715 final.

All: SWD(2021) 715 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 20.7.2021
SWD(2021) 715 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

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

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) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 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

Nel sistema giudiziario irlandese, caratterizzato da un elevato livello di indipendenza percepita, sono in corso importanti sviluppi. Un nuovo progetto di legge mira a riformare il sistema di nomine e promozioni giudiziarie, attenuando alcune preoccupazioni precedenti. Tuttavia la riforma continuerebbe a lasciare al governo un ampio potere discrezionale, dato che non esiste una graduatoria dei candidati e il governo non è vincolato da tale elenco, anche se le sue decisioni devono essere pubblicate. È importante che questa riforma garantisca l'indipendenza della magistratura, tenendo conto delle norme europee. È in fase di istituzione un regime disciplinare per migliorare la responsabilità dei giudici, e il comitato per la condotta giudiziaria sta preparando un progetto di orientamenti sulla condotta e l'etica, oltre a una procedura di denuncia. Conformemente alla Costituzione, la decisione finale sulla revoca dei giudici, prevista solo in caso di comportamento scorretto o di incapacità, rimane prerogativa del parlamento, il che potrebbe destare preoccupazioni in merito alla politicizzazione della procedura. Il Consiglio di giustizia istituito di recente ha proseguito i lavori su una serie di orientamenti. Sono in corso riflessioni sulla limitazione delle spese legali e sul miglioramento dei regimi di patrocinio a spese dello Stato, il che potrebbe migliorare l'accesso alla giustizia. Si stanno adottando misure per affrontare le sfide relative alla digitalizzazione, al basso numero di giudici per abitante e alla durata dei procedimenti.

L'Irlanda sta effettuando un riesame approfondito delle sue strutture anticorruzione e antifrode, nonché delle strategie per prevenire, indagare e decidere in merito a reati economici e casi di corruzione. Il governo si è impegnato a introdurre nuove strutture anticorruzione e antifrode, una nuova legislazione che preveda udienze preliminari e la modifica della legge del 2018 sulla giustizia penale (reati di corruzione). Permangono sfide cruciali in merito alla capacità dell'Irlanda di scoraggiare e punire la corruzione a causa della limitatezza delle risorse e della frammentazione istituzionale. Sono in vigore misure di prevenzione della corruzione e di promozione dell'integrità, ma permangono sfide per quanto riguarda l'applicazione delle norme, in particolare in relazione alla dichiarazione della situazione patrimoniale, alle attività di lobbying e al "pantouflage". Sono state espresse preoccupazioni circa il fatto che la commissione sugli standard nel pubblico impiego, in quanto autorità di vigilanza che gestisce i regimi di dichiarazione degli interessi e di adempimento fiscale dei titolari di cariche pubbliche, potrebbe non essere dotata di risorse adeguate. È prevista una revisione della capacità per esaminare la questione.

L'autorità di regolamentazione dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva (Broadcasting Authority of Ireland) dovrebbe subire una profonda riorganizzazione nel quadro del nuovo progetto di legge sulla sicurezza online e la regolamentazione dei media, finalizzata al recepimento della direttiva riveduta sui servizi di media audiovisivi. Il nuovo progetto di legge dovrebbe essere adottato entro la fine del 2021. I recenti sviluppi volti ad aumentare la trasparenza nel settore comprendono la messa a disposizione della banca dati sulla proprietà dei media, che dovrebbe essere aggiornata regolarmente. Le modifiche della legge sulla diffamazione, la cui adozione è prevista nei prossimi mesi, dovrebbero avere un impatto positivo sull'attività dei giornalisti. Il governo ha istituito una commissione consultiva sul futuro dei media per avviare un dialogo su nuove misure strategiche ed eventuali azioni a lungo termine a sostegno del settore.

Per quanto riguarda il bilanciamento dei poteri, la procedura legislativa ordinaria ha continuato a essere seguita per i provvedimenti legislativi volti ad affrontare la pandemia di

COVID-19, ma sono state espresse preoccupazioni in merito al limitato controllo parlamentare sulle misure ministeriali. Sebbene l'Irlanda abbia una procedura legislativa ben sviluppata, di recente si è fatto ampio ricorso a possibilità di abbreviare il dibattito parlamentare. La commissione irlandese per i diritti umani e le pari opportunità continua a svolgere il proprio lavoro in modo efficace ed è stata nuovamente accreditata nel mese di giugno 2021. L'Irlanda ha una società civile vivace e diversificata ma le restrizioni ai finanziamenti alle ONG continuano a sollevare preoccupazioni, che si prevede di affrontare nel contesto della riforma elettorale in corso.

I. SISTEMA GIUDIZIARIO

L'Irlanda possiede un sistema giuridico di *common law* in cui la magistratura è suddivisa in una sezione civile e in una sezione penale. Il sistema giudiziario comprende una corte di ultima istanza (Corte suprema), una Corte d'appello e organi giurisdizionali di primo grado che includono un'Alta Corte a cui è attribuita piena competenza in materia penale e civile e organi giurisdizionali aventi competenze limitate: il tribunale circondariale e il tribunale distrettuale, organizzati su base geografica. Le corti penali speciali¹ sono organi giurisdizionali senza giuria e si occupano di casi paramilitari, sovversivi e di criminalità organizzata. Inoltre, vari tribunali specializzati² operano in diversi settori, tra cui quello dei rapporti sul luogo di lavoro³. Nel 2019 è stato istituito un Consiglio di giustizia⁴. I giudici

¹ La legge del 1939 sui reati contro lo Stato prevede l'istituzione di corti penali speciali. Una corte penale speciale, ora denominata Corte penale speciale n. 1, è operativa dal 1972. La Corte penale speciale n. 2 è operativa dal 2016. Ogni corte penale speciale si riunisce con tre giudici e nessuna giuria. Il governo nomina un collegio di giudici dell'Alta Corte, del tribunale circondariale e del tribunale distrettuale, che si riuniscono nelle corti penali speciali. Attualmente il collegio è composto da 19 giudici. I casi di terrorismo e di criminalità organizzata sono automaticamente sottoposti a giudizio dinanzi a una corte penale speciale. Altri reati sono perseguiti o rinviati a giudizio quando il direttore delle procure certifica che gli organi giurisdizionali ordinari sono inadeguati a garantire l'efficace amministrazione della giustizia e il mantenimento della pace e dell'ordine pubblico. È possibile presentare un ricorso alla Corte d'appello contro una dichiarazione di colpevolezza o una condanna pronunciata dalle corti penali speciali.

² Compreso un tribunale del lavoro, che ha competenza esclusiva in materia di impugnazione in tutte le controversie riguardanti i diritti del lavoro. Sebbene non sia un organo giurisdizionale, nell'esercizio di tale competenza il tribunale del lavoro è coinvolto nell'amministrazione della giustizia. Detto organo giurisdizionale è altresì competente ai sensi delle leggi sulle relazioni industriali 1946-2015. Nell'esercizio di tale giurisdizione esso agisce in qualità di tribunale per le relazioni industriali, ascoltando entrambe le parti in una causa e formulando poi una raccomandazione che espone il suo parere sulla controversia e le condizioni in base alle quali essa deve essere risolta. Le raccomandazioni formulate dal tribunale in merito all'esame delle controversie ai sensi delle leggi sulle relazioni industriali 1946-2015 non sono vincolanti per le parti interessate. Le decisioni del tribunale ai sensi delle disposizioni in materia di diritti del lavoro sono giuridicamente vincolanti.

³ Ad aprile 2021 la Corte suprema irlandese ha emesso una sentenza (*Zalewski c. Adjudication Officer* e commissione per le relazioni sul luogo di lavoro) sulla costituzionalità della commissione per le relazioni sul luogo di lavoro, in cui la maggior parte delle controversie è esaminata da un *Adjudication Officer*, considerando anche il ruolo del tribunale del lavoro, che è un organo giurisdizionale specializzato. La maggioranza ha ritenuto che l'esercizio dei poteri da parte degli *Adjudication Officer* ai sensi della legge sulle relazioni sul luogo di lavoro del 2015 riguardasse l'amministrazione della giustizia ai sensi dell'articolo 37 della Costituzione. Così facendo, ha respinto la contestazione della validità di taluni articoli della legge del 2015 e della legge sul licenziamento arbitrario del 1977 come modificata. Tuttavia la Corte suprema ha anche stabilito che due aspetti della legge del 2015 sono incompatibili con la Costituzione: il requisito secondo cui tutte le udienze dinanzi all'*Adjudication Officer* non debbano svolgersi in pubblico e l'assenza di disposizioni relative all'amministrazione di asseverazioni o l'impossibilità di punire la falsa testimonianza. La Corte suprema ha inoltre formulato alcune osservazioni in merito alla necessità di una maggiore indipendenza degli *Adjudication Officer* in circostanze in cui le loro azioni equivalgono

sono nominati dal presidente dell'Irlanda previo parere del governo. Il comitato consultivo per le nomine giudiziarie ha il compito di selezionare i candidati idonei per la nomina. La procura non fa parte del potere giudiziario. L'Attorney General è il consulente giuridico del governo. La professione legale è esercitata da due tipi di avvocati: i consulenti legali (*solicitor*), rappresentati dalla Law Society, e gli avvocati (*barrister*), in gran parte rappresentati dal Foro di Irlanda. L'autorità di regolamentazione dei servizi legali è un organo indipendente istituito in Irlanda nel 2016 e preposto alla regolamentazione di entrambi i rami della professione forense.

Indipendenza

L'indipendenza percepita della magistratura da parte dei cittadini e delle imprese resta⁵ elevata. Il livello di indipendenza della magistratura è percepito come "abbastanza soddisfacente" o "molto soddisfacente" dal 73 % dei cittadini e dal 77 % delle imprese⁶. L'elevato livello di indipendenza percepita della magistratura è stabile dal 2016.

Il Consiglio di giustizia istituito di recente ha proseguito i lavori per emanare una serie di orientamenti, anche mediante attività di ricerca e redazione⁷. È stato avviato un moderno programma di istruzione e formazione dei giudici, accompagnato dalla nomina di un giudice in carica come direttore degli studi giudiziari. Il Gruppo di Stati contro la corruzione ("GRECO") del Consiglio d'Europa ha accolto con favore l'istituzione del Consiglio di giustizia in linea con le sue precedenti raccomandazioni⁸. Il Consiglio di giustizia sta svolgendo ricerche per guidare la redazione degli orientamenti sulle condanne. Gli orientamenti sulle lesioni personali, che fissano orientamenti generali in merito agli importi da assegnare o da valutare nei casi di danni alle persone, sono stati adottati dal Consiglio a marzo 2021 e sono entrati in vigore ad aprile 2021, dopo l'entrata in vigore della normativa. Nell'attuazione di tali orientamenti si dovrebbe tenere debitamente conto del rispetto dell'indipendenza della magistratura⁹.

È in preparazione un nuovo progetto di legge sulla nomina e la promozione dei giudici. Dopo la scadenza del progetto di legge del 2017 sulle nomine giudiziarie alla fine della precedente legislatura, il nuovo governo ha presentato un nuovo schema generale¹⁰ a

all'amministrazione della giustizia, anche se di natura limitata, in modo da essere ammissibili ai sensi dell'articolo 37 della Costituzione.

⁴ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Irlanda, pag. 2.

⁵ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Irlanda, pag. 3.

⁶ Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafici 48 e 50. Il livello di indipendenza percepita della magistratura è classificato come segue: molto basso (meno del 30 % degli intervistati percepisce l'indipendenza della magistratura come piuttosto soddisfacente e molto soddisfacente), basso (tra il 30 % e il 39 %), medio (tra il 40 % e il 59 %), alto (tra il 60 % e il 75 %), molto alto (sopra al 75 %).

⁷ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Irlanda, pagg. 4-5.

⁸ GRECO, Quarto ciclo di valutazione – Relazione di valutazione, punto 124; GRECO, Quarto ciclo di valutazione – Seconda relazione intermedia sulla conformità, punti 25-28.

⁹ Le norme del Consiglio d'Europa impongono il rispetto dell'indipendenza della magistratura non solo da influenze esterne al potere giudiziario, ma anche dall'interno. Ad esempio, secondo la Commissione di Venezia, la prassi degli orientamenti adottata dalla Corte suprema o da un altro organo di grado più elevato e vincolante per gli organi giurisdizionali di grado inferiore risulta problematica per quanto riguarda l'indipendenza interna (parere della Commissione di Venezia (CDL-AD(2010)004-e, punto 70).

¹⁰ Prima della messa a punto di un progetto di legge (disegno di legge), può essere pubblicato uno "schema generale" del disegno di legge, che costituisce una prima stesura.

dicembre 2020¹¹. Il progetto di legge dovrebbe essere presentato in parlamento nel terzo trimestre del 2021.

La composizione della prevista commissione per le nomine giudiziarie è stata modificata. Il nuovo schema generale prevede l'istituzione di una commissione per le nomine giudiziarie composta da nove membri in sostituzione dell'attuale comitato consultivo per le nomine giudiziarie (JAAB)¹². La commissione comprenderà il presidente della Corte suprema (in qualità di presidente), due giudici nominati dal Consiglio di giustizia (uno che esercitava la professione di *solicitor* e uno quella di *barrister*), un presidente dell'organo giurisdizionale (presidente dell'organo giurisdizionale per il quale la commissione deve raccomandare le persone da nominare) e quattro membri laici (tre dei quali saranno selezionati in concorso pubblico dal servizio per l'assunzione nel pubblico impiego, e uno dei quali sarà nominato dalla commissione irlandese per i diritti umani e le pari opportunità)¹³. L'Attorney General siederà nella commissione senza diritto di voto *ex officio*. La composizione della prevista commissione non stabilisce una netta maggioranza di giudici scelti dai loro pari¹⁴, sebbene tenga conto di alcune preoccupazioni sollevate in merito ai precedenti piani relativi a una maggioranza laica e a un presidente laico¹⁵. La partecipazione, anche se senza diritto di voto, dell'Attorney General, che è anche il principale consulente giuridico del governo e siede nelle riunioni di gabinetto¹⁶, potrebbe destare preoccupazione per quanto riguarda l'indipendenza della commissione dal governo¹⁷, come riferito dalla commissione per i diritti umani e le pari opportunità¹⁸ e dalla Law Society¹⁹. Lo schema generale prevede inoltre un comitato consultivo per le nomine giudiziarie di alto livello incaricato di raccomandare la nomina a presidente della Corte suprema, presidente della Corte d'appello e presidente dell'Alta Corte. Tale comitato sarà composto dal presidente della Corte suprema, da un membro laico e dall'Attorney General. Pertanto l'Attorney General avrebbe un ruolo significativo nella nomina per le posizioni di più alto livello all'interno della magistratura, il che potrebbe anche suscitare preoccupazioni in termini di indipendenza. È importante che la riforma finale garantisca l'indipendenza della magistratura, in linea con il diritto dell'Unione e tenendo conto delle norme europee²⁰, e sia condotta in piena

¹¹ Dipartimento di Giustizia (2020), *General Scheme of the Judicial Appointments Commission Bill 2020*.

¹² Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Irlanda, pag. 3. Il JAAB è composto dai cinque presidenti degli organi giurisdizionali, dall'Attorney General, da un rappresentante della Law Society e del Bar Council, e da tre membri laici nominati dal ministro della Giustizia.

¹³ La Law Society e il Foro di Irlanda hanno chiesto l'inclusione di rappresentanti di consulenti legali e avvocati nella commissione. Law Society (2021), *General Scheme of the Judicial Appointments Commission Bill 2020 - Submission to the Joint Oireachtas Committee On Justice*. Consiglio del Foro di Irlanda (2021), *Submission to the Department of Justice on the General Scheme of the Judicial Appointments Commission*.

¹⁴ Commissione di Venezia, CDL-AD(2020)006, punto 19.

¹⁵ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Irlanda, pag. 3.

¹⁶ L'Attorney General ha competenze limitate per l'esercizio dell'azione penale, le quali spettano per lo più al direttore delle procure.

¹⁷ Commissione di Venezia, CDL-AD(2020)006, punti 21-22.

¹⁸ Commissione irlandese per i diritti umani e le pari opportunità (2021), *Submission to the Minister for Justice on the General Scheme of the Judicial Appointments Commission*, pag. 14.

¹⁹ Law Society (2021), *General Scheme of the Judicial Appointments Commission Bill 2020 - Submission to the Joint Oireachtas Committee On Justice*, pag. 6. Il Foro di Irlanda ha ritenuto che, qualora l'Attorney General si sia ricusato come candidato a tale funzione giudiziaria, un supplente dovrebbe far parte del comitato. Consiglio del Foro di Irlanda (2021), *Submission to the Department of Justice on the General Scheme of the Judicial Appointments Commission*.

²⁰ Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punti 46-47. Nel quadro delle nomine giudiziarie effettuate dall'esecutivo su richiesta di un Consiglio di giustizia, la Corte di

consultazione con i portatori di interessi pertinenti²¹ e con la Commissione di Venezia. In particolare, secondo le raccomandazioni del Consiglio d'Europa, tale organo indipendente di nomina dovrebbe essere composto in gran parte dalla magistratura e dovrebbe essere autorizzato a formulare raccomandazioni o esprimere pareri cui l'autorità competente per la nomina secondo prassi si attenga²².

La procedura prevista per le nomine e le promozioni giudiziarie desta preoccupazione.

Nell'attuale sistema e in relazione alla prima nomina dei giudici, il JAAB suggerisce al ministro della Giustizia almeno sette candidati per ogni posto vacante²³. I candidati presenti in tale selezione non sono classificati in ordine di preferenza e il governo non ha l'obbligo di selezionare esclusivamente tra tali nominativi. Le promozioni dei giudici sono effettuate dal presidente dell'Irlanda previo parere del governo e non sono soggette alla procedura condotta dal JAAB. Sono state sollevate preoccupazioni in merito all'ampia discrezionalità concessa al potere esecutivo nel sistema attuale²⁴. Lo schema generale prevede che tutte le nomine e le promozioni giudiziarie siano soggette alla nuova procedura prevista, che è in grado di rafforzare l'indipendenza della magistratura. Lo schema generale prevede che la commissione presenti al governo cinque candidati senza ordine di graduatoria²⁵, limitando così ulteriormente la discrezionalità del governo rispetto all'attuale sistema basato su un elenco di sette candidati. Tuttavia il progetto di legge del 2017 prevedeva una limitazione ancora maggiore, proponendo un elenco di soli tre candidati. Il numero di candidati da presentare e l'assenza di una graduatoria previsti dal nuovo schema generale conferiscono al governo un'ampia discrezionalità per quanto riguarda le nomine giudiziarie, il che ha sollevato critiche²⁶. Tale potere discrezionale è ulteriormente amplificato dalla possibilità del governo

giustizia europea ha indicato che, affinché tale consiglio contribuisca a rendere il processo più oggettivo, dovrebbe essere sufficientemente indipendente dal potere legislativo ed esecutivo, nonché dall'autorità alla quale è tenuto a presentare una proposta di nomina giudiziaria. Sentenza della Corte di giustizia del 19 novembre 2019, AK, cause riunite C- 585/18, C- 624/18 e C- 625/18, punti 137-138.

²¹ Parere n. 10(2007) del Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) all'attenzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sul Consiglio di giustizia al servizio della società, del 23 novembre 2007, punto 87; parere n. 23(2020) del CCJE sul ruolo delle associazioni di giudici a sostegno dell'indipendenza della magistratura, punto 47.

²² Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punto 47.

²³ Sezione 16 della legge sugli organi giurisdizionali e i relativi funzionari del 1995. Se meno di sette persone informano il comitato della loro intenzione di essere nominate a una carica giudiziaria o se il comitato non è in grado di raccomandare al ministro almeno sette persone, il comitato presenta al ministro il nome di ogni persona che desidera essere presa in considerazione ai fini della nomina e raccomanda al ministro di nominare le persone che ritiene opportune.

²⁴ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Irlanda, pag. 3. Una raccomandazione in sospenso del GRECO sottolineava la necessità di rivedere l'attuale sistema di selezione, assunzione, promozione e trasferimento dei giudici al fine di indirizzare le nomine verso i candidati più qualificati e idonei in maniera trasparente, senza un'eccessiva influenza dei poteri esecutivi. GRECO, Quarto ciclo di valutazione – Relazione di valutazione, punto 132; GRECO, Quarto ciclo di valutazione – Seconda relazione intermedia sulla conformità, punto 34.

²⁵ Otto raccomandazioni nei casi in cui vi siano due posti vacanti e 11 raccomandazioni dove ve ne sono tre.

²⁶ Consiglio del Foro di Irlanda (2021), *Submission to the Department of Justice on the General Scheme of the Judicial Appointments Commission*, pagg. 3-4. Commissione irlandese per i diritti umani e le pari opportunità (2021), *Submission to the Minister of Justice on the General Scheme of the Judicial Appointments Commission*: affinché la commissione per le nomine giudiziarie svolga un ruolo significativo nel garantire un processo indipendente, la commissione raccomanda che il numero di candidati consigliati al governo sia significativamente ridotto, pag. 25. La commissione raccomanda inoltre che la legislazione proposta preveda esplicitamente che tutti i posti vacanti siano pubblicizzati in modo pubblico e accessibile (pag. 21).

di selezionare un candidato non figurante nell'elenco predisposto dalla commissione, senza che sia necessario fornire una motivazione²⁷. Il governo ritiene che tale discrezionalità sia imposta dalle disposizioni costituzionali che stabiliscono che i giudici sono nominati dal presidente²⁸. Tuttavia è importante che tale riforma tenga conto delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa relative alla necessità che il potere esecutivo si attenga nella pratica alle raccomandazioni delle autorità indipendenti²⁹.

Sono in corso lavori per l'istituzione di un regime disciplinare per i giudici, mentre il parlamento rimane responsabile della rimozione dei giudici. Il comitato di condotta giudiziaria del Consiglio di giustizia, istituito nel 2020 e incaricato di esaminare le denunce di condotta illecita dei giudici, sta elaborando gli orientamenti sulla condotta giudiziaria, le procedure per la risoluzione informale delle denunce e sull'ammissibilità e il funzionamento del regime delle denunce. La procedura di denuncia dovrebbe essere pronta per l'avvio entro l'estate del 2022³⁰. Nonostante i progressi compiuti al riguardo, l'attuale mancanza di procedure disciplinari formali per i giudici è considerata preoccupante³¹, anche per la società civile³². Pertanto i prossimi orientamenti e procedure potrebbero determinare un miglioramento della responsabilità dei giudici; è importante che l'indipendenza della magistratura sia preservata, in linea con il diritto dell'Unione e tenendo conto delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa³³. Il parlamento rimane responsabile della decisione di rimozione dalle cariche giudiziarie, mantenendo un proprio margine di discrezionalità, il

²⁷ Si veda, in tale contesto, la sentenza della CGUE del 20 aprile 2021, causa C-896/19, *Repubblica*, ECLI:EU:C:2021:311, punto 71, in cui l'obbligo che impone al Primo ministro di Malta di motivare la presentazione al presidente della Repubblica della nomina di un candidato non proposto dal Comitato per le nomine in magistratura istituito dalla Costituzione è stato considerato pertinente per considerare che il potere del Primo ministro, in quanto esercitato solo in circostanze del tutto eccezionali, non suscita legittimi dubbi sull'indipendenza dei candidati selezionati.

²⁸ Costituzione irlandese, articolo 35, paragrafo 1: i giudici della Corte suprema, della Corte d'appello, dell'Alta Corte e di tutti gli altri organi giurisdizionali istituiti ai sensi dell'articolo 34 sono nominati dal presidente.

²⁹ La raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri agli Stati membri sui giudici: indipendenza, efficienza e responsabilità, punto 47: "*Tuttavia, quando le disposizioni costituzionali o altre disposizioni di legge prevedono che il capo dello stato, il governo o il potere legislativo assumano decisioni in merito alla selezione e alla carriera dei giudici, deve essere riconosciuto ad un organo competente e indipendente, composto di una parte sostanziale di membri provenienti dal potere giudiziario (fatte salve le norme applicabili ai consigli superiori della magistratura di cui al capitolo IV), il potere di formulare raccomandazioni o esprimere pareri, cui l'autorità competente per la nomina secondo prassi si attenga.*"

³⁰ Il termine previsto entro cui il comitato del Consiglio di giustizia deve ricevere il progetto di orientamenti sulla condotta giudiziaria e l'etica è fissato al 30 giugno 2021 e il termine ultimo per l'adozione di tali orientamenti da parte del Consiglio di giustizia è il 30 giugno 2022.

³¹ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Irlanda, pag. 4. Una raccomandazione in sospenso del GRECO fa riferimento alla necessità di istituire formalmente un codice di condotta per i giudici e di associare tale strumento a un meccanismo di responsabilità. GRECO, Quarto ciclo di valutazione, punto 146; GRECO, Quarto ciclo di valutazione – Seconda relazione intermedia sulla conformità, punto 44.

³² Contributo del Consiglio irlandese per i diritti civili per la relazione sullo Stato di diritto 2021, *EU 2020: Demanding on Democracy, Country & Trend Reports on Democratic Records by Civil Liberties Organisations Across the European Union* – Irlanda, pag. 5.

³³ Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punto 69. Una raccomandazione in sospenso del GRECO fa riferimento alla necessità di istituire formalmente un codice di condotta per i giudici e di associare tale strumento a un meccanismo di responsabilità. GRECO, Quarto ciclo di valutazione, punto 146; GRECO, Quarto ciclo di valutazione – Relazione intermedia sulla conformità, punto 43.

che può suscitare preoccupazioni legate alla politicizzazione del processo, sebbene tale processo non sia mai stato avviato³⁴.

Qualità

Il numero dei giudici rimane basso e le risorse disponibili per la formazione dei giudici sembrano limitate. Il numero di giudici per abitante rimane il più basso dell'UE, il che potrebbe incidere anche sull'efficienza del sistema giudiziario irlandese³⁵. Sebbene il governo si sia impegnato a rivedere il numero e il tipo di giudici necessari per garantire un'amministrazione efficiente della giustizia nei prossimi cinque anni³⁶, misure più immediate potrebbero rispondere anche alle preoccupazioni sollevate dai portatori di interessi³⁷. Il bilancio pro capite per il sistema giudiziario è aumentato costantemente negli ultimi anni ed è tra i più elevati dell'UE, mentre il bilancio in percentuale del PIL ha subito una stagnazione ed è rimasto al di sotto della media dell'UE³⁸. Per quanto riguarda la formazione giudiziaria³⁹, nel 2020 è stato nominato un direttore degli studi giudiziari a tempo parziale (giudice in carica). Non è stato possibile ampliare il programma di formazione, anche se recentemente sono stati compiuti progressi nel garantire il sostegno amministrativo necessario per agevolare lo sviluppo di tale programma⁴⁰. Nel 2021 è stata condotta un'indagine sulle esigenze in termini di formazione giudiziaria⁴¹.

La riflessione sui costi dei contenziosi e sul sistema di patrocinio a spese dello Stato continua⁴² e potrebbe portare a un migliore accesso alla giustizia. Il riesame dell'amministrazione della giustizia civile⁴³ è stato pubblicato a ottobre 2020 e formula raccomandazioni al fine di migliorare l'accesso alla giustizia civile, promuovere una risoluzione rapida delle controversie, ridurre i costi dei contenziosi, creare un sistema più reattivo e proporzionato e garantire esiti migliori per gli utenti del sistema giudiziario. Il riesame ha raccomandato l'elaborazione di orientamenti non vincolanti sulle spese legali⁴⁴. Il governo ha avviato una valutazione della proposta, valutando anche se le spese legali debbano essere fissate in modo vincolante⁴⁵. Delle raccomandazioni in materia sono attese entro la fine del 2021. Il governo si è inoltre impegnato ad avviare quest'anno una revisione del regime di patrocinio a spese dello Stato nel processo civile. Tali iniziative potrebbero

³⁴ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Irlanda, pag. 3. Inoltre la portata del controllo giurisdizionale in caso di sanzioni disciplinari o destituzione è limitata esclusivamente alla legittimità della procedura, senza possibilità di contestarne il merito. Norme del Consiglio d'Europa che impongono il rispetto dell'indipendenza della magistratura da indebite influenze, non solo dall'esterno, ma anche dall'interno. Si veda anche la nota 9.

³⁵ Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 32.

³⁶ Dipartimento di Giustizia (2021), *Justice Plan 2021*, azione 80.

³⁷ Contributo del Consiglio del Foro di Irlanda per la relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 8.

³⁸ Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 30. La metodologia adottata nel quadro di valutazione della giustizia misura gli investimenti nel sistema giudiziario in percentuale del PIL.

³⁹ Nella seconda relazione intermedia del quarto ciclo di valutazione, il GRECO ha ritenuto che la raccomandazione relativa all'istituzionalizzazione e all'assegnazione di risorse adeguate a un'apposita formazione iniziale e continua, nel rispetto dell'indipendenza della magistratura, non sia ancora stata rispettata.

⁴⁰ Contributo dell'Irlanda per la relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 12.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Irlanda, pagg. 5-6.

⁴³ *Review of the Administration of Civil Justice - Report. Chairperson: The Hon. Mr. Justice Peter Kelly, Former President of the High Court.*

⁴⁴ *Review of the Administration of Civil Justice*, relazione, pag. 322.

⁴⁵ Irlanda, *Justice Plan 2021*, azione 83.

contribuire ad affrontare le preoccupazioni relative all'accesso alla giustizia e, in particolare, al sistema di patrocinio a spese dello Stato nel processo civile⁴⁶. Per quanto riguarda il patrocinio a spese dello Stato nel processo penale, il governo intende trasferire il funzionamento del regime alla commissione per il patrocinio a spese dello Stato⁴⁷. Sebbene il regime di patrocinio a spese dello Stato nel processo penale sia generalmente considerato ben funzionante, il Foro di Irlanda ha espresso preoccupazione per il basso livello di remunerazione previsto per gli avvocati nell'ambito del regime⁴⁸. Per migliorare l'accesso alla giustizia sarebbe importante rafforzare i sistemi di patrocinio a spese dello Stato e limitare le spese legali. Inoltre si potrebbero aumentare ulteriormente gli sforzi per promuovere e incentivare il ricorso a metodi alternativi di risoluzione delle controversie⁴⁹.

L'autorità di regolamentazione dei servizi legali sta adottando ulteriori misure finalizzate all'abbattimento delle barriere tuttora esistenti nel mercato dei servizi legali.

L'autorità prevede di introdurre il quadro per gli studi legali associati entro la fine del 2021 (che può comprendere studi associati tra avvocati nonché studi associati tra avvocati e consulenti legali). L'autorità intende inoltre rivedere l'introduzione degli studi multidisciplinari (comprendenti operatori del diritto e altre professioni quali, a titolo di esempio, architetti e contabili) a seguito dell'introduzione degli studi legali associati. Nel 2020 l'autorità ha pubblicato una relazione in cui valutava se le professioni di avvocato e consulente legale dovessero essere unificate. La relazione ha concluso che non vi era alcuna base probatoria per raccomandare l'unificazione delle professioni, ma si è impegnata a riesaminare la questione una volta che le altre riforme previste dalla legge fossero state consolidate⁵⁰. L'autorità ha inoltre pubblicato una relazione sull'istruzione e la formazione degli operatori del diritto, raccomandando riforme volte a definire le competenze e gli standard necessari per esercitare la professione di avvocato o consulente legale. Raccomanda altresì di istituire un quadro giuridico per accreditare gli attuali prestatori di servizi di istruzione e formazione degli operatori del diritto, nonché per consentire l'accREDITAMENTO di nuovi prestatori di servizi per la formazione professionale degli avvocati e dei consulenti legali⁵¹. L'autorità sta ora collaborando con il dipartimento di Giustizia per l'attuazione di tali raccomandazioni. L'autorità sta inoltre avviando un progetto di ricerca sui potenziali ostacoli che avvocati o consulenti legali possono incontrare all'inizio della loro carriera, che sarà pubblicato entro la fine del 2021. Nel 2020 l'autorità ha preso in carico la regolamentazione della pubblicità da parte degli operatori del diritto, con l'introduzione di nuove norme⁵². Sarebbe importante che l'autorità valutasse se e in che modo le misure adottate abbiano contribuito a limitare le spese legali e a migliorare l'accesso alla giustizia.

Proseguono i lavori⁵³ per colmare le lacune esistenti nella digitalizzazione del sistema giudiziario. Il servizio giudiziario ha elaborato una strategia a lungo termine⁵⁴ che mira a

⁴⁶ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Irlanda, pagg. 5-6.

⁴⁷ Irlanda, *Justice Plan 2021*, azione 88.

⁴⁸ Contributo del Foro di Irlanda per la relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 8.

⁴⁹ Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 27.

⁵⁰ Autorità di regolamentazione dei servizi legali (2020), *Greater than the Sum of Its Parts? Consideration of Unification of the Solicitors' Profession and Barristers' Profession*.

⁵¹ Autorità di regolamentazione dei servizi legali (2020), *Setting Standards: Legal Practitioner Education and Training*.

⁵² Autorità di regolamentazione dei servizi legali (2020), comunicato stampa - *LSRA takes over the regulation of advertising by legal practitioners*.

⁵³ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Irlanda, pagg. 6-7.

⁵⁴ Servizio giudiziario irlandese (2020), *Long-term strategic vision – 2030: Supporting Access to Justice in a modern, digital Ireland*.

sostenere meglio l'accesso alla giustizia. Tra le priorità del programma di modernizzazione figurano eFiling, un sistema di gestione delle cause, e la realizzazione dell'infrastruttura per agevolare la piattaforma eCourts. Durante la pandemia di COVID-19, un programma di aule virtuali ha consentito di organizzare più di 2 200 sessioni giudiziarie virtuali da marzo 2020. Gli organi giurisdizionali da remoto continuano a operare in tutte le giurisdizioni, in ampia misura, presso la Corte suprema, la Corte d'appello e l'Alta Corte, e si prevede che continuino a operare in futuro. Nonostante le misure del 2020 che consentivano di ricorrere maggiormente alle udienze da remoto in materia civile e nei ricorsi penali, l'Irlanda registra un punteggio inferiore alla media dell'UE per quanto riguarda le norme procedurali che consentono l'utilizzo della tecnologia digitale negli organi giurisdizionali nelle cause civili/commerciali, amministrative e penali⁵⁵. L'Irlanda registra inoltre un punteggio inferiore alla media per quanto riguarda l'uso della tecnologia digitale da parte degli organi giurisdizionali e delle procure⁵⁶, degli strumenti di comunicazione elettronica presso gli organi giurisdizionali⁵⁷, delle soluzioni digitali per lo svolgimento e il seguito dei procedimenti giudiziari penali⁵⁸ e in termini di accesso online da parte dei cittadini alle sentenze pubblicate⁵⁹. È pertanto necessaria l'ulteriore digitalizzazione del sistema giudiziario irlandese per colmare le lacune esistenti, nonché per consentire la raccolta di dati sulla durata dei procedimenti secondo la metodologia della Commissione europea per l'efficacia della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ)⁶⁰.

Il governo ha annunciato un riesame del funzionamento delle corti penali speciali. Da tempo le Nazioni Unite⁶¹ e la società civile⁶² chiedono di prendere in considerazione l'abolizione della corte penale speciale, istituita nel 1972 per trattare i casi di terrorismo e criminalità organizzata, o di rafforzarne la procedura per garantire il rispetto del diritto a un processo equo. A febbraio 2021 il governo ha nominato un gruppo incaricato di riesaminare le leggi sui reati commessi contro lo Stato. Il mandato del gruppo di riesame riguarda il funzionamento della corte penale speciale⁶³.

Efficienza

I problemi legati alla durata dei procedimenti si sono aggravati⁶⁴. Nel 2019 la durata media dei procedimenti dinanzi all'Alta Corte è stata di 785 giorni, con un aumento di circa 35 giorni rispetto al 2018. In particolare la durata dei procedimenti commerciali ha continuato ad aumentare dal 2018 al 2019, di circa 220 giorni. Per contro nel 2019 la durata dei procedimenti presso i tribunali circondariali e distrettuali è diminuita rispetto al 2018, dopo l'aumento dell'anno precedente. La durata dei procedimenti dinanzi alla Corte d'appello è aumentata di circa 110 giorni tra il 2019 (1 220 giorni) e il 2018 (1 101 giorni). Tra il 2018 e il 2019 la durata dei procedimenti penali è aumentata di circa 120 giorni presso i tribunali

⁵⁵ Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 40.

⁵⁶ Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 41.

⁵⁷ Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 42.

⁵⁸ Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 5.

⁵⁹ Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 6.

⁶⁰ I dati della CEPEJ sono integrati nel quadro di valutazione UE della giustizia.

⁶¹ Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani (2014), *Concluding observations on the fourth periodic report of Ireland*.

⁶² Consiglio irlandese per i diritti civili (2020), *Untenable in a democracy: ICCL renews call for abolition of Special Criminal Court*.

⁶³ Contributo dell'Irlanda per la relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 17.

⁶⁴ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Irlanda, pag. 7.

circondariali e di circa 100 giorni presso la corte penale centrale⁶⁵. Nel riesame dell'amministrazione della giustizia civile sono state formulate raccomandazioni per ridurre i ritardi e i tempi dei procedimenti⁶⁶. Il 24 maggio 2021 è stato firmato un progetto di legge in materia di procedura penale che prevede udienze preliminari, che potrebbero consentire procedimenti giudiziari più rapidi ed efficienti per determinati reati⁶⁷.

Il governo intende proporre un meccanismo di risarcimento per i casi di eccessiva durata dei procedimenti giudiziari prima della fine del 2021. Ciò è richiesto da una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la cui esecuzione è ancora soggetta alla sorveglianza rafforzata del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa⁶⁸.

II. QUADRO ANTICORRUZIONE

In Irlanda, le indagini sulla corruzione sono di competenza di *An Garda Síochána*, il corpo di polizia e sicurezza nazionale. Il nucleo anticorruzione all'interno dell'Ufficio nazionale della Garda per la criminalità economica è l'unico responsabile delle indagini sulla corruzione straniera e delle indagini sui casi di corruzione interna di rilevanza nazionale. Il nucleo anticorruzione funge da centro di eccellenza per le indagini, la prevenzione e il contrasto della corruzione. La polizia svolge indagini penali nella lotta contro la corruzione. A novembre 2020 è entrata in funzione una nuova unità incaricata di indagare sulla corruzione all'interno delle forze di polizia. Recentemente è stato messo a punto un nuovo sistema di gestione delle indagini (IMS), attualmente in fase di prova presso il corpo di polizia e sicurezza nazionale. La commissione sugli standard nel pubblico impiego (SIPO) è responsabile dell'attuazione delle leggi elettorali, delle leggi sull'etica e della legge sulla regolamentazione dell'attività di lobbying del 2015.

La percezione fra gli esperti e i dirigenti aziendali è che il livello di corruzione nel settore pubblico continui a essere relativamente basso. Nell'Indice di percezione della corruzione 2020 di Transparency International l'Irlanda ha ricevuto un punteggio di 72/100 e si è classificata al 7° posto nell'Unione europea e al 20° posto a livello mondiale⁶⁹. Questa percezione è rimasta relativamente stabile⁷⁰ negli ultimi cinque anni⁷¹.

A seguito di un riesame globale, il governo sta pianificando una revisione del quadro legislativo penale per rafforzare l'efficacia della lotta contro la corruzione. La legge sulla giustizia penale del 2018⁷² prevede un'unica legislazione consolidata. La legge in materia di corruzione è stata aggiornata e consolidata dalla legge del 2018 e ora la mancata denuncia

⁶⁵ Contributo dell'Irlanda per la relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 16.

⁶⁶ Dipartimento di Giustizia (2020), *Review of the Administration of Civil Justice*, relazione, pagg. 398-399.

⁶⁷ Disegno di legge in materia di procedura penale del 2021.

⁶⁸ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Irlanda, pag. 8.

⁶⁹ Transparency International, *Indice di percezione della corruzione 2020 (2021)*, pagg. 2-3. Il livello percepito di corruzione è così classificato: basso (la percezione della corruzione nel settore pubblico fra gli esperti e i dirigenti aziendali è superiore a 79); relativamente basso (punteggio fra 79 e 60), relativamente alto (punteggio fra 59 e 50), alto (punteggio inferiore a 50).

⁷⁰ Nel 2015 il punteggio era 75, mentre nel 2020 è 72. Negli ultimi cinque anni il punteggio aumenta/calcola significativamente quando il cambiamento è di più di 5 punti; migliora/peggiora quando il cambiamento è fra i 4 e i 5 punti; è relativamente stabile quando il cambiamento è fra 1 e 3 punti.

⁷¹ I dati dell'Eurobarometro sulla percezione e l'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 l'Indagine speciale Eurobarometro 502 (2020) e il Flash Eurobarometro 482 (2019).

⁷² Legge del 2018 sulla giustizia penale (reati di corruzione).

alla polizia di reati di corruzione è considerata un reato penale. I reati di corruzione hanno inoltre un effetto extraterritoriale ai sensi della legge per la corruzione straniera, se si dimostra che parte della condotta al di fuori dello Stato costituirebbe reato se si fosse verificata in Irlanda⁷³. Come riferito lo scorso anno, è stata effettuata una valutazione approfondita dell'efficacia delle autorità nella lotta contro la criminalità economica e la corruzione⁷⁴. La cosiddetta "revisione Hamilton"⁷⁵ è stata pubblicata a dicembre 2020. A seguito di tale valutazione, il ministero della Giustizia ha individuato priorità che possono essere attuate a breve termine, come la promulgazione del progetto di legge relativo alla procedura penale, incluso nell'attuale programma legislativo di attuazione. Tra le altre priorità figurano il rafforzamento della legge in materia di etica del settore pubblico e la modifica della legislazione per affrontare situazioni di possibili violazioni di ex parlamentari (camere dell'*Oireachtas*) che potrebbero aver violato i loro obblighi ai sensi delle leggi sull'etica. Esse comprendono anche la modifica della legislazione in materia di giustizia penale per consentire mandati di perquisizione autonomi che permetteranno alla polizia di richiedere password a dispositivi elettronici posseduti o controllati da persone oggetto di mandati d'arresto⁷⁶.

L'Irlanda sta attualmente rivedendo la propria struttura nazionale anticorruzione. Una delle principali raccomandazioni della "revisione Hamilton" è l'istituzione, su base permanente, di un consiglio consultivo intersettoriale incaricato di coordinare e guidare un approccio olistico ai reati economici e alla corruzione. Per far fronte alla mancanza di una strategia nazionale di lotta alla criminalità economica e alla corruzione e alle molteplici autorità con competenze anticorruzione, la "revisione Hamilton" ha raccomandato anche l'elaborazione di una strategia pluriennale e di un piano d'azione di accompagnamento⁷⁷.

Le competenze e le responsabilità per le politiche anticorruzione, nonché per l'individuazione, l'indagine e il perseguimento della corruzione sono ripartite tra diverse autorità di contrasto specializzate. L'Ufficio nazionale della Garda per la criminalità economica (GNECB), e il suo nucleo specializzato anticorruzione in particolare, sono responsabili delle indagini su tutti i reati di corruzione, compresa la corruzione straniera. La polizia ha recentemente ricevuto notevoli risorse⁷⁸, mentre non vi è stato un aumento proporzionale delle risorse per l'ufficio del direttore delle procure (ODPP), sebbene l'aumento delle risorse per altre parti del sistema (polizia, organi giurisdizionali, giudici) abbia un impatto sul carico di lavoro dell'ODPP, in quanto l'aumento del numero di agenti di polizia, dei rilevamenti e delle indagini crea un maggior numero di procedimenti penali per l'ODPP. All'interno della polizia è diventato operativo anche un nuovo nucleo anticorruzione incaricato di indagare sulla corruzione interna. L'ODPP si concentra esclusivamente sul perseguimento dei reati presentati dalle autorità inquirenti e non ha alcuna funzione di prevenzione. L'ODPP dispone di un'unità speciale per i reati finanziari, con cui il nucleo

⁷³ Legge del 2019 sul diritto penale (giurisdizione extraterritoriale), sezione 3.

⁷⁴ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Irlanda, pag. 10.

⁷⁵ Dipartimento di Giustizia (2020), *Review Group Report on structures and strategies to prevent, investigate and penalise economic crime and corruption*.

⁷⁶ Dipartimento del Taoiseach (2020), *Programme for Government: Our Shared Future*.

⁷⁷ Dipartimento di Giustizia (2021), *Hamilton Review Group Implementation Plan*. Ad aprile 2021 è stato pubblicato un piano di attuazione delle raccomandazioni.

⁷⁸ *An Garda Síochána* ha stanziato un bilancio di 1 952 miliardi di EUR per il 2021. Questo livello di finanziamento consente l'assunzione continua di membri e personale della Garda. Di conseguenza, la Garda conta attualmente più di 14 600 membri e 3 000 membri del personale in tutto il paese. Il bilancio 2021 prevede l'assunzione di fino a 620 nuovi *Gardaí* e di altri 500 membri del personale della Garda.

anticorruzione collabora direttamente in relazione ai casi di corruzione pertinenti. La polizia partecipa all'iniziativa "Integrity at Work" di Transparency International Irlanda e cerca di promuovere un ambiente di lavoro favorevole alla segnalazione di irregolarità. Il nucleo anticorruzione del GNECB gestisce una linea di segnalazione gratuita riservata alla corruzione.

Le risorse limitate continuano a rappresentare una sfida per il nucleo anticorruzione in seno all'Ufficio nazionale della Garda per la criminalità economica (GNECB). Il GNECB conta attualmente 74 investigatori (12 dei quali sono in trasferimento temporaneo), 18 membri del personale civile e tre contabili forensi. Il nucleo anticorruzione del GNECB è attualmente composto solo da tre persone, un sergente investigativo e due investigatori. Recentemente è stato completato un concorso per selezionare gli investigatori da assegnare al GNECB e al nucleo anticorruzione sarà assegnato un ulteriore membro del personale. Il nucleo anticorruzione utilizza risorse all'interno del GNECB quando conduce operazioni importanti e intrattiene stretti rapporti di lavoro con altre unità nazionali⁷⁹. La "revisione Hamilton" ha rilevato la mancanza di risorse nel nucleo anticorruzione e ha raccomandato di garantire che siano fornite ulteriori risorse al GNECB, nonché all'ufficio del direttore delle procure. La raccomandazione specifica a quest'ultimo comprendeva l'inserimento di ulteriori pubblici ministeri, oltre a uno specialista distaccato in scienze forensi digitali e un contabile forense distaccato⁸⁰. Secondo i dati del GNECB, il nucleo sta attualmente lavorando su nove indagini sulla corruzione, tre delle quali riguardano la corruzione straniera di funzionari pubblici stranieri.

L'analisi delle prove elettroniche nei casi di corruzione pone alcune sfide. Recentemente è stato messo a punto un nuovo sistema di gestione delle indagini (IMS), attualmente in fase di prova. Questo sistema standardizzerà tutte le indagini e registrerà tutte le azioni sostituendo i sistemi cartacei attualmente in uso. Secondo le autorità, la raccolta di prove elettroniche, compresi i dati di telefoni cellulari, computer, cloud e dati provenienti dai social network, rappresenta un'ulteriore sfida⁸¹. Attualmente il nucleo anticorruzione non ha accesso a uno strumento che consenta un esame efficace ed efficiente di tali dati. Di conseguenza, l'esame dei dati elettronici assorbe una quantità significativa di risorse investigative e comporta notevoli ritardi nelle indagini.

Sono in atto misure per la prevenzione della corruzione e la promozione dell'integrità, ma permangono sfide per quanto riguarda l'applicazione delle norme. Le norme e procedure generali relative alla dichiarazione della situazione patrimoniale sono dettate nelle leggi sull'etica⁸². Tutti i membri di entrambi i rami del parlamento, l'Attorney General e le persone nominate a ricoprire cariche pubbliche di alto livello devono presentare alla commissione sugli standard nel pubblico impiego (SIPO) gli interessi da dichiarare e le prove di conformità. La SIPO continua a vigilare sull'attuazione della legislazione, ma sono stati

⁷⁹ Quali l'Ufficio per i proventi di reato, l'Ufficio nazionale della Garda per la cybercriminalità, l'Ufficio nazionale della Garda per le indagini penali e l'Ufficio nazionale della Garda per la droga e la criminalità organizzata. Gli investigatori che fanno parte del nucleo anticorruzione sono membri di *An Garda Stochána*.

⁸⁰ Dipartimento di Giustizia (2020), *Review Group Report on structures and strategies to prevent, investigate and penalise economic crime and corruption*.

⁸¹ Contributo scritto ricevuto dall'Ufficio nazionale della Garda per la criminalità economica in occasione della visita in Irlanda.

⁸² La legge del 1995 sull'etica nel pubblico impiego e la legge del 2001 sugli standard nel pubblico impiego sono citate congiuntamente come leggi sull'etica. Il ministro della Spesa pubblica e delle Riforme è responsabile di tali leggi.

segnalati alcuni problemi⁸³ in quanto gli interessi da dichiarare non includono le passività (ipoteche, prestiti, ecc.) e la pubblicazione delle informazioni riguarda solo i parlamentari. La SIPO non ha il compito di indagare sulle azioni di un titolare di una carica o di un dipendente pubblico quando tali azioni vengono intraprese dopo la cessazione dall'incarico.

Permangono alcune carenze per quanto riguarda la capacità di far rispettare le norme in materia di lobbying e di "pantouflage". La legge sulla regolamentazione delle attività di lobbying del 2015 ha introdotto l'obbligo di istituire un registro dei lobbisti. Il secondo riesame legale della legge sulla regolamentazione delle attività di lobbying del 2015 è stato pubblicato a febbraio 2020⁸⁴. Il registro, che è un sistema basato sul web⁸⁵, è supervisionato dalla SIPO. Attualmente vi sono oltre 2 100 persone fisiche e giuridiche iscritte nel registro. La SIPO dispone di alcuni poteri di esecuzione ai sensi di legge, compresa la capacità di svolgere indagini qualora ritenga che una persona possa aver commesso un'infrazione. Inoltre ha il potere di perseguire reati specifici e procedere al rinvio a giudizio, anche nel caso in cui la persona che esercita attività di lobbying non sia registrata⁸⁶. Il regolamento prevede inoltre un periodo di attesa di un anno dopo la fine del rapporto di lavoro, durante il quale determinati funzionari pubblici non possono svolgere specifiche attività di lobbying. A parte il regolamento, nel codice di condotta per i titolari di cariche e nel codice deontologico della funzione pubblica vi sono riferimenti alle restrizioni dopo la cessazione delle funzioni. Operando con risorse limitate (che condivide con l'ufficio del difensore civico), la SIPO non è in grado di verificare proattivamente il rispetto dei codici di condotta. Per quanto riguarda il "pantouflage", le restrizioni dopo la cessazione delle funzioni sono incluse nella legge del 2015 sulla regolamentazione delle attività di lobbying, nel codice di condotta per i titolari di cariche e nel codice deontologico della funzione pubblica. Tuttavia la SIPO non dispone dei poteri necessari per monitorare le irregolarità.

Si attendono tuttora le norme armonizzate in materia di conflitto di interessi. Il governo sta attualmente effettuando una revisione della legislazione sull'etica, dopo che il progetto di legge sugli standard nel settore pubblico del 2015⁸⁷, che avrebbe migliorato il quadro esistente per individuare, divulgare e gestire i conflitti di interessi e ridurre al minimo i rischi di corruzione, è decaduto con lo scioglimento dell'ultimo parlamento⁸⁸. Tra le priorità del programma di governo del 2020 figuravano le misure relative alla prevenzione della corruzione e alla promozione dell'integrità. Il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) ha osservato a tale riguardo che la scadenza del progetto di legge del 2015 ha inciso sulla creazione di un quadro giuridico uniforme e consolidato per la condotta etica dei parlamentari e sul miglioramento del regime di dichiarazione patrimoniale⁸⁹.

⁸³ Informazioni ricevute in occasione della visita in Irlanda.

⁸⁴ Il riesame comprende una serie di ulteriori azioni raccomandate che la commissione sugli standard dovrebbe prendere in considerazione, la maggior parte delle quali riguarda richieste di maggiore chiarezza, orientamenti e istruzione. Dipartimento della Spesa pubblica e delle riforme (2020), *Second Statutory Review of the Regulation of Lobbying Act 2015*. Il terzo riesame legale della legge del 2015 deve iniziare entro il 1° settembre 2022.

⁸⁵ Si veda www.lobbying.ie.

⁸⁶ Dipartimento della Spesa pubblica e delle riforme (2020), *Second Statutory Review of the Regulation of Lobbying Act 2015*.

⁸⁷ Disegno di legge sugli standard nel settore pubblico 2015.

⁸⁸ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Irlanda, pag. 10.

⁸⁹ GRECO, Quarto ciclo di valutazione – Seconda relazione intermedia sulla conformità, pag. 9.

Per quanto riguarda le misure volte ad affrontare e attenuare la pandemia di COVID-19, gli appalti pubblici sembrano essere un settore ad alto rischio di corruzione.

Attualmente, quattro delle indagini di cui si sta occupando il nucleo anticorruzione riguardano gli appalti e in altri tre casi è stata fornita assistenza. Il GNECB ha inoltre organizzato una "settimana di sensibilizzazione alle frodi" in cui i media si sono regolarmente occupati della prevenzione delle frodi. La frode nel settore degli appalti per la COVID-19 è stata oggetto di questa campagna.

III. PLURALISMO DEI MEDIA E LIBERTÀ DEI MEDIA

In Irlanda, la libertà di espressione è tutelata dalla Costituzione, che impone allo Stato di garantire la tutela dei diritti fondamentali, tra cui la libertà di espressione e la libertà di stampa⁹⁰. Una profonda revisione legislativa della legge sui media dovrebbe essere completata nel 2021 contestualmente al recepimento della direttiva riveduta sui servizi di media audiovisivi⁹¹.

Il quadro giuridico per l'autorità indipendente di regolamentazione dei media è in fase di revisione. Il nuovo quadro normativo, che sarà istituito dall'imminente progetto di legge in materia di sicurezza online e di regolamentazione dei media⁹², prevede lo scioglimento della Broadcasting Authority of Ireland (BAI) e l'assegnazione di tutte le sue funzioni alla nuova commissione per i mezzi di comunicazione. Alla commissione per i mezzi di comunicazione saranno inoltre conferiti nuovi poteri in materia di conformità e sanzioni, compreso il potere di chiedere l'imposizione di sanzioni finanziarie amministrative, al fine di monitorare il nuovo quadro per i servizi online. La commissione per i mezzi di comunicazione comprenderà un massimo di sei commissari, nominati a seguito di un concorso aperto indetto dal servizio per l'assunzione nel pubblico impiego. Attualmente vi sono nove membri della BAI, cinque dei quali sono nominati dal governo in seguito alla nomina del ministro del Turismo, della Cultura, dell'Arte, della Gaeltacht, dello Sport e dei Media⁹³. La nuova commissione sarà diretta da un presidente esecutivo con un ruolo dirigenziale. Lo schema generale del progetto di legge propone di mantenere il finanziamento delle attività di regolamentazione della nuova commissione per i mezzi di comunicazione attraverso l'introduzione di una tassa per l'industria, analogamente all'attuale sistema di finanziamento della BAI⁹⁴. Lo schema generale conferma che la commissione deve essere indipendente nell'esercizio delle sue funzioni. Il nuovo quadro giuridico dovrebbe essere adottato entro la fine del 2021. Come nel 2020, l'Osservatorio del pluralismo dei media 2021 (*Media*

⁹⁰ Costituzione irlandese, articolo 40.

⁹¹ Direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi) in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato. L'Irlanda si è classificata al 12° posto nell'indice sulla libertà di stampa nel mondo del 2021 (al 7° posto tra gli Stati membri dell'UE), una posizione in più rispetto al 2020, in cui era al 13° posto. Reporter senza frontiere, Irlanda.

⁹² Il disegno di legge in materia di sicurezza online e di regolamentazione dei media mirerà a recepire nel quadro giuridico irlandese la direttiva riveduta sui servizi di media audiovisivi.

⁹³ Il personale e le funzioni attuali della BAI saranno supervisionati dal commissario per le trasmissioni radiotelevisive.

⁹⁴ Al fine di sostenere il settore dei mezzi di informazione durante la pandemia di COVID-19, il ministro delle Comunicazioni, dell'azione per il clima e dell'ambiente ha chiesto alla BAI di prendere in considerazione la possibilità di rinunciare alla tassa sulle stazioni radio indipendenti per il primo semestre del 2020. Secondo la relazione annuale del 2019, la BAI ha accettato questa richiesta perseguendo una serie di strategie di gestione dei flussi di cassa e di bilancio.

Pluralism Monitor - MPM)⁹⁵ ha valutato che i rischi per l'indipendenza e l'efficacia dell'autorità irlandese di regolamentazione sono bassi, sottolineando che le garanzie giuridiche esistenti limitano di fatto la possibilità di potenziali interferenze esterne.

L'Irlanda dispone di un sistema consolidato di organismi di autoregolamentazione nel settore dei media. Il quadro si basa sulle attività del Press Council of Ireland (PCI)⁹⁶ e dell'ufficio del difensore civico per la stampa, e riguarda giornali (su carta e online), riviste e pubblicazioni solo online aderenti al Press Council of Ireland. Secondo la relazione annuale del 2020, lo scorso anno sono state presentate 346 denunce al PCI e 25 sono state analizzate dal PO⁹⁷. Rispetto al 2019, quando le denunce erano state 252, si tratta di un aumento⁹⁸. Nel 2021 il PO ha già esaminato dieci casi⁹⁹.

Sono state adottate varie misure per garantire la fornitura di servizi di diffusione di trasmissioni radiotelevisive aperti e pluralistici in Irlanda¹⁰⁰. L'11 novembre 2020 è stata avviata una banca dati consultabile¹⁰¹ contenente informazioni sulla proprietà di imprese nel settore dei media di proprietà irlandese, la quale sarà oggetto di aggiornamenti periodici ogni sei mesi. Ai sensi della legge del 2014 sulla tutela dei consumatori e la concorrenza, il ministro del Turismo, della Cultura, dell'Arte, della Gaeltacht, dello Sport e dei Media è competente a valutare gli effetti delle operazioni di proprietà (fusioni) nel settore dei media sul pluralismo dei media in Irlanda¹⁰². Inoltre, ogni tre anni, la BAI è tenuta a effettuare un riesame degli assetti proprietari delle imprese che operano nel settore dei media in Irlanda, concentrandosi in particolare sui cambiamenti di proprietà e sulle loro implicazioni in termini di pluralismo dei media. I primi due riesami sono stati condotti nel 2015 e nel 2018. In preparazione del prossimo riesame, previsto per il 2021¹⁰³, la BAI ha organizzato una consultazione pubblica per i portatori di interessi, che si è svolta fino al 30 aprile 2021. Queste misure di trasparenza¹⁰⁴ sono importanti, tenuto conto dell'elevato livello di concentrazione nel settore dei media irlandese, in particolare a livello locale¹⁰⁵. L'MPM 2021

⁹⁵ Osservatorio del pluralismo dei media 2021, relazione sull'Irlanda, pag. 10.

⁹⁶ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Irlanda, pag. 12.

⁹⁷ Relazione annuale 2020 del Consiglio per la stampa.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ Press Council of Ireland, decisioni del difensore civico per la stampa.

¹⁰⁰ Come previsto dall'articolo 25 della legge del 2009 sulle trasmissioni radiotelevisive. Questo principio dovrebbe essere confermato nel prossimo disegno di legge sulla sicurezza online e la regolamentazione dei media, capo 10.

¹⁰¹ La banca dati è stata progettata e gestita dal personale della School of Communications dell'università di Dublino (DCU). Il progetto è un'iniziativa della BAI nel contesto del suo obbligo di legge di condurre ricerche sul pluralismo dei media in Irlanda. La banca dati è disponibile al seguente indirizzo: mediaownership.ie.

¹⁰² Nel periodo 2018-20 sono state approvate tutte le proposte di fusione nel settore dei media.

Si veda: gov.ie - [Media Mergers \(www.gov.ie\)](http://www.gov.ie).

Ai sensi della legge del 2014 sulla tutela dei consumatori e la concorrenza, tale relazione dovrebbe descrivere gli assetti di proprietà e controllo per le imprese che esercitano un'attività nel settore dei media in Irlanda, descrivere i cambiamenti intervenuti negli assetti di tali imprese nei tre anni precedenti e analizzare gli effetti di detti cambiamenti sul pluralismo dei media in Irlanda.

¹⁰⁴ Come riportato nello studio sull'attuazione delle nuove disposizioni della direttiva riveduta sui servizi di media audiovisivi in Irlanda, le decisioni in materia di fusioni dei media e tutte le altre decisioni relative alla proprietà dei media sono rese pubbliche dagli organi competenti, che si tratti del dipartimento delle Comunicazioni (BAI) o della commissione per la concorrenza, e sono riportate nei media nazionali e regionali.

¹⁰⁵ Secondo Reporter senza frontiere, Irlanda: Independent News & Media (INM) controllava gran parte del mercato dei quotidiani e dei quotidiani domenicali, mentre il settore delle trasmissioni radiotelevisive ha

fa riferimento a una mancanza di dati per poter valutare la concentrazione dei mezzi di informazione¹⁰⁶.

Il governo ha adottato misure per alleviare l'impatto della pandemia di COVID-19. Come riferito da Reporter senza frontiere, molte testate regionali si sono trovate sull'orlo del crollo finanziario nel 2020¹⁰⁷. A causa della pandemia di COVID-19, anche alcune pubblicazioni gratuite hanno sospeso le attività e solo un aumento della pubblicità statale, correlata alle misure per far fronte alla COVID-19, ha impedito ad alcune stazioni radiofoniche di chiudere¹⁰⁸. Inoltre il regime statale di pagamento per la disoccupazione causata dalla pandemia è stato aperto a tutti i dipendenti, compresi i giornalisti, il che ha contribuito ad alleviare l'impatto economico della pandemia di COVID-19 su questa figura professionale. Anche i free-lance hanno potuto beneficiare di un certo sostegno finanziario in qualità di lavoratori autonomi¹⁰⁹.

Il governo sta riflettendo sul futuro del settore dei media. Il governo irlandese ha deciso di avviare un dibattito su possibili azioni a lungo termine a sostegno del settore dei media, istituendo una commissione indipendente sul futuro dei media¹¹⁰ a ottobre 2020. Le riflessioni della commissione si sono concentrate in particolare sulle sfide cui devono far fronte tutti gli operatori dei media per quanto riguarda l'evoluzione dei flussi di entrate, il comportamento del pubblico e i nuovi modelli tecnici di consumo dei media. Tra il 12 dicembre 2020 e l'8 gennaio 2021 la commissione ha organizzato una consultazione pubblica che ha portato a oltre 800 contributi scritti da parte di gruppi di portatori di interessi e di cittadini. La commissione sta attualmente intraprendendo una serie di dialoghi tematici in vista dell'elaborazione di una relazione e di raccomandazioni entro l'estate 2021.

Sono in corso discussioni sulla modifica del quadro di protezione dei giornalisti. In seguito all'annuncio dei piani di revisione della legge sulla diffamazione del 2009¹¹¹, il governo irlandese sta ultimando un riesame legale. Un nuovo schema sulla diffamazione potrebbe essere presentato entro la fine del 2021. Come sottolineato dai portatori di interessi¹¹², l'attuale regime consente di imporre un risarcimento danni sproporzionatamente elevato per diffamazione, il che può avere un impatto negativo sulla libertà giornalistica. L'ultima consultazione sulla revisione della legge irlandese sulla diffamazione ha avuto luogo alla fine del 2016 e non ha comportato alcuna modifica legislativa. Nel 2020 la piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti ha registrato una segnalazione relativa all'Irlanda, la prima per il paese dal 2015¹¹³. La

continuato ad essere dominato dalla società semi-statale RTE, che a sua volta deve far fronte a oneri finanziari crescenti che minacciano la sua stabilità continua.

¹⁰⁶ La mancanza di dati sulle entrate e sulla concentrazione del pubblico per tutti i mercati dei media sembra essere un problema. Si veda Osservatorio del pluralismo dei media, relazione sull'Irlanda, pag. 11.

¹⁰⁷ Reporter senza frontiere, Irlanda: News & Media (INM) controllava gran parte del mercato dei quotidiani e dei quotidiani domenicali, mentre il settore delle trasmissioni radiotelevisive ha continuato ad essere dominato dalla società semi-statale RTE, che a sua volta deve far fronte a oneri finanziari crescenti che minacciano la sua stabilità continua.

¹⁰⁸ Osservatorio del pluralismo dei media 2021, relazione sull'Irlanda, pag. 8.

¹⁰⁹ Federazione Europea dei Giornalisti (2020), *COVID-19: What financial support have the media and journalists received in Europe?*

¹¹⁰ La Commissione è composta da 10 membri, scelti sulla base della loro competenza ed esperienza nei media.

¹¹¹ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Irlanda, pag. 13.

¹¹² Reporter senza frontiere.

¹¹³ La relazione non è stata presa in considerazione dalle autorità irlandesi.

segnalazione riguardava un'azione legale intentata da un attivista politico che era stato menzionato nel comunicato stampa del Dublin Inquirer. L'azione legale riguardava una presunta condotta negligente da parte del giornale. Nel 2021 non sono state registrate segnalazioni. Per quanto riguarda la sicurezza digitale dei giornalisti, l'MPM 2021 ribadisce i rischi legislativi derivanti dalla legge sulla conservazione dei dati, in particolare la mancanza di garanzie specifiche per la protezione delle fonti giornalistiche¹¹⁴. Sebbene il governo irlandese abbia annunciato nel 2020 la sua intenzione di rivedere la legge sulle comunicazioni, tale attività non figura tra gli attuali fascicoli prioritari¹¹⁵.

IV. ALTRE QUESTIONI ISTITUZIONALI RELATIVE AL BILANCIAMENTO DEI POTERI

L'Irlanda ha un sistema parlamentare bicamerale: il parlamento (*Oireachtas*) è composto da una Camera bassa (*Dáil Éireann*) e da una Camera alta (*Seanad Éireann*). I ministri del governo e i parlamentari hanno il diritto di iniziativa legislativa. Il controllo di costituzionalità è esercitato dall'Alta Corte con il diritto di ricorso alla Corte di appello e alla Corte suprema. La commissione irlandese per i diritti umani e le pari opportunità (IHREC) rappresenta l'istituzione nazionale per i diritti umani e la parità.

La procedura legislativa ordinaria è utilizzata per affrontare la pandemia di COVID-19, ma sono state sollevate alcune questioni relative al controllo esercitato dal parlamento sulle misure di emergenza. La risposta alla pandemia di COVID-19 dell'Irlanda, che ha continuato a utilizzare la procedura legislativa ordinaria¹¹⁶, è stata ampiamente attuata mediante decreti firmati dal ministro della Sanità, delegati dal diritto primario¹¹⁷. Secondo le clausole di temporaneità, i poteri pertinenti di tali leggi dovevano restare in vigore fino al 9 novembre 2020, salvo proroga. Una mozione presentata a ottobre 2020 ha prorogato i poteri fino al 9 giugno 2021, alla quale si sono opposti vari parlamentari, suggerendo proroghe più brevi. Il breve tempo dedicato al dibattito su questa mozione ha sollevato critiche¹¹⁸. Una relazione dell'IHREC¹¹⁹ ha raccomandato proroghe più brevi e ha specificato nella legislazione la durata massima di eventuali proroghe, destando al contempo altre preoccupazioni¹²⁰. Le organizzazioni della società civile hanno ribadito queste stesse

¹¹⁴ Secondo la relazione di Murray del 2017, il regime di conservazione dei dati previsto dall'atto non garantisce in misura sufficiente il principio di protezione delle fonti giornalistiche.

¹¹⁵ Programma legislativo per l'autunno.

¹¹⁶ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Irlanda, pag. 14. La procedura legislativa ordinaria prevede che il controllo normativo sia a disposizione dell'*Oireachtas*.

¹¹⁷ All'inizio della pandemia a marzo, l'*Oireachtas* ha adottato la legge del 2020 sulla salute (conservazione, protezione e altre misure di emergenza nell'interesse pubblico). Misure di esecuzione accessorie sono state autorizzate con la legge sulla giustizia penale (poteri esecutivi) (COVID-19) del 2020 (settembre) e la legge sulla salute (modifica) del 2020 (ottobre). Sempre in marzo, l'*Oireachtas* ha adottato la legge del 2020 sulle misure di emergenza nell'interesse pubblico (COVID-19), che ha conferito ampi poteri di regolamentazione per affrontare i gravi effetti economici e sociali della pandemia, nonché una modifica delle procedure di autorizzazione della detenzione ai sensi della legge sulla salute mentale del 2001.

¹¹⁸ Commissione irlandese per i diritti umani e le pari opportunità (2021), *Ireland's Emergency Powers During the COVID-19 Pandemic*, pag. 27.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ La relazione dell'IHREC ha inoltre criticato la portata limitata del controllo parlamentare del diritto derivato da parte del ministro della Salute a causa della mancanza di consultazioni o di controlli preliminari da parte di qualsiasi commissione delle camere, in combinazione con il limitato controllo *ex post*. Altre preoccupazioni riguardano l'offuscamento della linea di demarcazione tra i requisiti giuridici e gli orientamenti sanitari, l'applicazione retroattiva dei regolamenti e la mancata tempestiva pubblicazione dei regolamenti.

preoccupazioni¹²¹. A causa delle elezioni generali tenutesi a gennaio e del ritardo nella nomina di un governo, tra gennaio e ottobre 2020 non si sono tenute riunioni ordinarie di commissione, mentre una commissione speciale sulla risposta alla COVID-19 si è riunita tra il 6 maggio 2020 e il 30 settembre 2020. A giugno 2021 le clausole di temporaneità contenute in quattro atti di diritto primario, introdotti per affrontare la COVID-19, sono state ulteriormente prorogate¹²². Di conseguenza, le misure continueranno a essere operative fino al 9 novembre 2021 e potranno essere ulteriormente prorogate per un periodo unico di tre mesi mediante una risoluzione di entrambe le camere.

Sin dall'inizio della pandemia, il processo legislativo è stato caratterizzato da discussioni abbreviate in seno al parlamento. Gli strumenti procedurali per abbreviare la discussione parlamentare e garantire un rapido esame da parte del parlamento sono stati utilizzati di frequente, principalmente in relazione alla legislazione connessa alla COVID-19. Ciò ha incluso la rinuncia all'obbligo di esame del progetto di testo di un disegno di legge prima della sua pubblicazione ("controllo prelegislativo")¹²³, il ricorso alle cosiddette "mozioni di ghigliottina" per abbreviare il tempo dedicato al dibattito e le mozioni di firma anticipata per garantire che il presidente esamini rapidamente un disegno di legge approvato dal parlamento. Nel 2020 sono state preparate mozioni di ghigliottina in 30 dei 32 disegni di legge approvati¹²⁴ e sono state utilizzate 19 mozioni di ghigliottina per abbreviare il dibattito su 17 diversi testi legislativi. Nel 2020 sono state concordate mozioni di firma anticipata¹²⁵ in 18 occasioni, consentendo al presidente di esaminare il disegno di legge entro cinque giorni. Durante la fase di istituzione di nuovi comitati, a partire da settembre 2020, in seguito alle elezioni delle due camere, si è convenuto di derogare al requisito di controllo prelegislativo per 17 disegni di legge tra tutti quelli adottati. Nel 2020 la fase di esame in commissione è stata effettuata da un comitato dell'intera Camera bassa per 26 atti. Le organizzazioni della società civile hanno espresso preoccupazioni in merito al breve lasso di tempo concesso per le consultazioni¹²⁶.

L'accreditamento della commissione irlandese per i diritti umani e le pari opportunità sarà riesaminato nel 2021. A novembre 2015 l'Alleanza globale delle istituzioni nazionali per i diritti umani (GANHRI) delle Nazioni Unite ha assegnato alla commissione lo status A¹²⁷. A febbraio 2021 l'IHREC ha pubblicato una relazione sui poteri di emergenza

¹²¹ Contributo del Consiglio irlandese per i diritti civili per la relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 12.

¹²² Legge del 2021 sulla salute e la giustizia penale (COVID-19) (modifica).

¹²³ A norma dell'articolo 173, paragrafo 1, del regolamento del *Dáil*, il comitato delle imprese, composto da rappresentanti del governo e di tutte le parti dell'opposizione, può derogare all'obbligo di controllo prelegislativo a seguito di una richiesta di un membro del governo.

¹²⁴ Dei 32 disegni di legge, 15 erano incentrati sull'introduzione di varie disposizioni e misure per far fronte alla pandemia di COVID-19.

¹²⁵ *Early Signature Motion* - L'articolo 25, paragrafo 2, punto 1, della Costituzione stabilisce che quando un disegno di legge ha superato tutte le fasi presso le camere, viene trasmesso al *Taoiseach*, che lo presenta al presidente. Il presidente esamina quindi il disegno di legge e dovrebbe firmarlo non prima del quinto giorno e non oltre il settimo giorno successivo a quando gli è stato presentato. La sottosezione 2 dello stesso articolo della Costituzione consente che "su richiesta del governo, con il previo consenso del *Seanad Éireann*, il presidente possa firmare" il disegno di legge prima del quinto giorno. Ciò avviene mediante una mozione nel *Seanad* (presentata dopo che il *Seanad* ha completato l'esame del disegno di legge) e il *Seanad* è invitato a convenire con il governo per chiedere al presidente di firmarlo prima di cinque giorni.

¹²⁶ Contributo della Rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani (ENNHRI) per la relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 217; informazioni ricevute in occasione della visita in Irlanda.

¹²⁷ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Irlanda, pag. 15.

dell'Irlanda durante la pandemia di COVID-19¹²⁸. La relazione ha concluso che le principali misure finora introdotte per contrastare la pandemia (principalmente restrizioni alla circolazione e agli assembramenti domestici, obblighi di indossare la mascherina) erano giustificate dall'obbligo dello Stato di proteggere la salute pubblica¹²⁹. La relazione formula inoltre una serie di conclusioni, tra cui la raccomandazione che il governo irlandese mantenga sempre una chiara distinzione tra misure giuridicamente obbligatorie e consigli in materia di sanità pubblica, o che tutte le misure adottate nell'ambito della risposta alla pandemia di COVID-19 siano soggette a clausole di temporaneità.

L'Irlanda ha una società civile vivace e diversificata, sebbene le restrizioni ai finanziamenti continuino a destare preoccupazione¹³⁰. Oltre al fondo di stabilità COVID-19 da 45 milioni di EUR istituito dal governo nel 2020 per fornire un apporto di liquidità alle organizzazioni di volontariato e comunitarie, agli enti di beneficenza e alle imprese sociali che forniscono servizi essenziali di prima linea¹³¹, sono stati messi a disposizione ulteriori 10 milioni di EUR per il 2021. Le organizzazioni della società civile hanno continuato a manifestare preoccupazione¹³² circa l'impatto dei divieti previsti dalla legge elettorale sulle donazioni da concedere per "fini politici" al di sopra di un determinato importo¹³³ e da parte di non cittadini residenti al di fuori dell'Irlanda¹³⁴. La commissione sugli standard nel pubblico impiego, incaricata di vigilare sull'attuazione della legge, ha inoltre chiesto una revisione completa della legge elettorale¹³⁵. Recentemente è stato pubblicato uno schema generale di una riforma elettorale volto a istituire per legge una commissione elettorale indipendente. L'intenzione del governo è che la commissione elettorale effettui una revisione completa della legge elettorale del 1997, anche affrontando le preoccupazioni sollevate dalle organizzazioni della società civile¹³⁶.

¹²⁸ Commissione irlandese per i diritti umani e le pari opportunità (2021), *Ireland's Emergency Powers During the COVID-19 Pandemic*.

¹²⁹ La relazione dell'IHREC non riguarda la misura introdotta nella primavera del 2021 dal governo irlandese che prevede la quarantena obbligatoria in una struttura alberghiera per i viaggiatori che arrivano in Irlanda da una serie di paesi designati. Il sistema è stato oggetto di critiche; si veda, ad esempio, ICCL 2021, *ICCL calls for end to mandatory quarantine if rights issues not addressed*, 19 aprile 2021.

¹³⁰ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Irlanda, pag. 15.

¹³¹ Il fondo si concentra sulle organizzazioni che forniscono sostegno e servizi nei seguenti settori: assistenza sanitaria e sociale (compresa la dipendenza, la disabilità e la salute mentale); servizi per l'infanzia e la famiglia (comprese consulenze/terapie); violenza domestica/sessuale/di genere; alloggi/senzatetto; servizi per la comunità (ad esempio, pasti a domicilio/servizi di compagnia/sostegno agli anziani/gruppi di sostegno per le persone vulnerabili, ecc.); e servizi educativi locali.

¹³² Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Irlanda, pag. 15. Si veda anche la comunicazione del relatore speciale delle Nazioni Unite sui diritti alla libertà di riunione pacifica e di associazione e del relatore speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani del 10 dicembre 2020.

¹³³ A norma della legge elettorale del 1997, le donazioni possono essere ricevute da terzi fino a un massimo di 2 500 EUR per donatore in un dato anno civile.

¹³⁴ Secondo l'interpretazione della SIPO, la legge in questione comprende anche determinate attività condotte da organizzazioni della società civile, come le attività di sensibilizzazione anche al di fuori dei periodi elettorali.

¹³⁵ SIPO (2020), relazione annuale del 2019, pagg. 27-28.

¹³⁶ Schema generale del disegno di legge di riforma elettorale del 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>.*

Autorità di regolamentazione dei servizi legali (2020), *Greater than the Sum of Its Parts? Consideration of Unification of the Solicitors' Profession and Barristers' Profession* (<https://www.lsr.ie/lsra-publishes-reports-on-legal-practitioners-education-and-training-and-unification/>).

Autorità di regolamentazione dei servizi legali (2020), *LSRA takes over the regulation of advertising by legal practitioners* ([LSRA takes over regulation of advertising by legal practitioners – Legal Services Regulatory Authority](https://www.lsr.ie/lsra-publishes-reports-on-legal-practitioners-education-and-training-and-unification/)).

Autorità di regolamentazione dei servizi legali (2020), *Setting Standards: Legal Practitioner Education and Training* (<https://www.lsr.ie/lsra-publishes-reports-on-legal-practitioners-education-and-training-and-unification/>).

Broadcasting Authority Ireland (2019), *Submission to the Department of Communications, Climate Action & Environment Public Consultation on the Regulation of Harmful Content on Online Platforms and the Implementation of the Revised Audiovisual Media Service Directive* (<https://www.bai.ie/en/bai-publishes-submission-on-regulation-of-harmful-online-content-implementation-of-new-audiovisual-media-services-directive/>).

Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani (2014), *Concluding observations on the fourth periodic report of Ireland* (<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsieXFSudRZs%2FX1ZaMqUUOS9yIqPEMRvxx26PpQFtwrk%2BhtvbJ1frkLE%2BCPVCm6lW%2BYjfrz7jxiC9GMVvGkvu2UIuUfSqikQb9KMVoAoKkgSG>).

Commissione europea (2019), Flash Eurobarometro 482: *Businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

Commissione europea (2020), Indagine speciale Eurobarometro 502: *Corruption*.

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

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

Commissione irlandese per i diritti umani e le pari opportunità (2021), *Submission to the Minister for Justice on the General Scheme of the Judicial Appointments Commission* (<https://www.ihrec.ie/documents/submission-to-the-minister-for-justice-on-the-general-scheme-of-the-judicial-appointments-commission-bill-2020/>).

Commissione irlandese per i diritti umani e le pari opportunità (2021), *Ireland's Emergency Powers During the COVID-19 Pandemic* (<https://www.ihrec.ie/documents/irelands-emergency-powers-during-the-covid-19-pandemic/>).

Commissione sugli standard nel pubblico impiego (2020), relazione annuale del 2019 (<https://www.sipo.ie/reports-and-publications/annual-reports/>).

Consiglio del Foro di Irlanda (2021), contributo del Consiglio del Foro di Irlanda per la relazione sullo Stato di diritto 2021.

Consiglio del Foro di Irlanda (2021), *Submission to the Department of Justice on the General Scheme of the Judicial Appointments Commission Bill 2020* (<https://www.lawlibrary.ie/News/reports-and-submissions.aspx>).

Consiglio d'Europa: Comitato dei ministri (2010), Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri agli Stati membri sui giudici: *indipendenza, efficacia e responsabilità* (<https://www.coe.int/en/web/cdcj/judicial-independence-and-impartiality>).

Consiglio d'Europa: Commissione di Venezia (2010), *Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges*, relazione adottata dalla Commissione di Venezia in occasione della sua 82ª sessione plenaria (CDL-AD(2010)004-e).

Consiglio d'Europa: Commissione di Venezia (2020), *Malta, Opinion on proposed legislative changes* (CDL-AD(2020)006).

Consiglio di giustizia (2021), *Personal Injuries Guidelines* (<https://judicialcouncil.ie/assets/uploads/documents/Personal%20Injuries%20Guidelines.pdf>).

Consiglio irlandese per i diritti civili (2020), *Untenable in a democracy: ICCL renews call for abolition of Special Criminal Court* ([Untenable in a democracy: ICCL renews call for abolition of Special Criminal Court - Irish Council for Civil Liberties](https://www.iccl.ie/news/iccl-renews-call-for-abolition-of-special-criminal-court-irish-council-for-civil-liberties)).

Consiglio irlandese per i diritti civili (2021), contributo del Consiglio irlandese per i diritti civili per la relazione sullo Stato di diritto 2021.

Consiglio irlandese per i diritti civili (2021), *ICCL calls for end to mandatory quarantine if rights issues not addressed*, 19 aprile 2021 (<https://www.iccl.ie/news/iccl-calls-for-end-to-mandatory-quarantine-if-rights-issues-not-addressed/>).

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 19 novembre 2019, *A. K. e a./Sąd Najwyższy, CP/Sąd Najwyższy e DO/Sąd Najwyższy*, cause riunite C- 585/18, C- 624/18 e C- 625/18, ECLI:EU:C:2019:982.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 20 aprile 2021, *Repubblika contro Il-Prim Ministru*, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311.

Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 22 dicembre 2009, *Parlov-Tkalčić c. Croazia*, ricorso n. 24810/06.

Dipartimento del Taoiseach (2020), dipartimento del Taoiseach (2021), *Programme for Government: Our Shared Future* (<https://www.gov.ie/en/publication/7e05d-programme-for-government-our-shared-future/>).

Dipartimento della Spesa pubblica e delle riforme (2020), *Second Statutory Review of the Regulation of Lobbying Act 2015* (<https://www.gov.ie/en/publication/7ef279-second-statutory-review-of-the-regulation-of-lobbying-act-2015/>).

Dipartimento di Giustizia (2020a), *Draft General Scheme of the Judicial Appointments Commission Bill 2020* (http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/General_Scheme_of_the_Judicial_Appointments_Commission_Bill_2020).

Dipartimento di Giustizia (2020b), *Review of the Administration of Civil Justice - Report. Chairperson: The Hon. Mr. Justice Peter Kelly, Former President of the High Court* (http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/Review_of_the_Administration_of_Civil_Justice_-_Review_Group_Report).

Dipartimento di Giustizia (2020c), *Review Group Report on structures and strategies to prevent, investigate and penalise economic crime and corruption* (<https://www.gov.ie/en/publication/be30e-review-group-report-on-structures-and-strategies-to-prevent-investigate-and-penalise-economic-crime-and-corruption/>).

Dipartimento di Giustizia (2021a), *Justice plan 2021* (http://www.justice.ie/en/JELR/Department_of_Justice_Action_Plan_2021.pdf/Files/Department_of_Justice_Action_Plan_2021.pdf).

Dipartimento di Giustizia (2021b), *Hamilton Review Group Implementation Plan* (<https://www.gov.ie/en/publication/d03ff-hamilton-review-group-implementation-plan/>).

Direttiva 2010/13/UE relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi) in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato.

Foro di Irlanda (2021), *Submission to the Department of Justice on the General Scheme of the Judicial Appointments Commission Bill 2020* (<https://www.lawlibrary.ie/media/lawlibrary/media/Secure/Submission-to-DOJ-with-Appendix.pdf>).

Governo irlandese (2021), contributo dell'Irlanda per la relazione sullo Stato di diritto 2020.

GRECO (2020), Quarto ciclo di valutazione, *Evaluation Report on Ireland Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors* (<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a06655>).

Law Society of Ireland (2021), *General Scheme of the Judicial Appointments Commission Bill 2020 - Submission to the Joint Oireachtas Committee On Justice* (<https://www.lawsociety.ie/globalassets/documents/submissions/2021-judicial-appointments-commission-bill.pdf>).

Press Council of Ireland (2020), *Annual Report 2019 of The Press Council of Ireland and Office of the Press Ombudsman* (<http://www.presscouncil.ie/about-us/recent-decisions-and-news/annual-report-2019-of-the-press-council-of-ireland-and-office-of-the-press-ombudsman->).

Press Council of Ireland (2021), *Submission by Press Council of Ireland and Press Ombudsman to the Future of Media Commission* (<https://www.presscouncil.ie/office-of-the-press-ombudsman-164/publications-and-press-releases/press-releases-1048/submission-by-press-council-of-ireland-and-press-ombudsman-to-the-future-of-media-commission>).

Relatore speciale delle Nazioni Unite sui diritti alla libertà di riunione pacifica e di associazione e relatore speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani (2020), *Mandates of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders* ([DownloadPublicCommunicationFile \(ohchr.org\)](#)).

Reporter senza frontiere, Irlanda (<https://rsf.org/en/ireland>).

Servizio giudiziario irlandese (2020), *Supporting Access to Justice in a modern, digital Ireland. Long-term strategic vision – 2030* (<https://iwla.ie/wp-content/uploads/2020/11/Long-Term-Strategic-Vision.pdf>).

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

Allegato II: Visita all'Irlanda

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

- i rappresentanti della magistratura
- il Consiglio irlandese per i diritti civili
- il Consiglio per la stampa
- il dipartimento di Giustizia
- il Foro di Irlanda
- il Servizio giudiziario
- il sindacato nazionale dei giornalisti
- la Broadcasting Authority of Ireland
- la Commissione dei difensori civici per il corpo di polizia nazionale (GSOC)
- la commissione Hamilton
- la Commissione irlandese per i diritti umani e le pari opportunità
- la Commissione sugli standard nel pubblico impiego (SIPO)
- l'Associazione irlandese delle piccole e medie imprese (ISME)
- l'Autorità di regolamentazione dei servizi legali
- le camere dell'*Oireachtas* (parlamento)
- l'Ordine forense irlandese
- l'Ufficio del direttore della pubblica accusa
- l'Ufficio del direttore per l'applicazione del diritto societario (ODCE)
- l'Ufficio della Garda per la criminalità economica
- Transparency International UE

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

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conferenza delle Chiese europee
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Centro europeo per la libertà di stampa e dei media
- Forum Civico Europeo
- Federazione Europea dei Giornalisti
- Partenariato Europeo per la Democrazia
- Forum europeo della gioventù
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- Commissione internazionale di giuristi
- Federazione internazionale dei diritti umani
- Rete europea della Federazione internazionale per la genitorialità pianificata (IPPF EN)
- International Press Institute
- Netherlands Helsinki Committee

- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporter senza frontiere
- Transparency International EU