



Consiglio
dell'Unione europea

**Bruxelles, 5 febbraio 2014
(OR. en)**

**6113/14
ADD 7**

**JAI 61
GENVAL 6**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	3 febbraio 2014
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2014) 38 final Annex 7
Oggetto:	ALLEGATO sull'IRLANDA Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2014) 38 final Annex 7.

All.: COM(2014) 38 final Annex 7



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 7

ALLEGATO

sull'IRELANDA

della

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

Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione

IRLANDA

1. INTRODUZIONE – CARATTERISTICHE PRINCIPALI E CONTESTO

Quadro anticorruzione

Approccio strategico. Il governo segue un ambizioso programma di riforme legislative e politiche per migliorare le norme in materia di apertura, trasparenza, responsabilità e lotta alla corruzione¹. Ha reagito infatti alle varie carenze individuate dalle indagini condotte su numerosi casi di corruzione su vasta scala, nell'ambito dei quali politici e operatori dell'industria hanno adottato comportamenti collusivi, basati sull'illegalità e sulla corruzione, oppure hanno agito entro i limiti della legalità, ma in modo improprio o non etico². Con questo programma di riforme il governo ha raccolto le raccomandazioni emanate dalla commissione d'inchiesta Mahon e adesso ne sta considerando o attuando la maggior parte³. Sono già state approvate, o sono in corso di preparazione, alcune misure legislative aggiuntive, come quelle riguardanti le inchieste parlamentari, i privilegi e le procedure, che potenziano il regime sanzionatorio per i reati di corruzione, la protezione degli informatori e l'attività di lobbismo⁴.

Quadro giuridico. Recentemente l'Irlanda ha ratificato la convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC). Nel 2011 in Irlanda è stata introdotta una legge sulla giustizia penale che aumenta i poteri investigativi delle autorità di contrasto per i reati di colletti bianchi. Come ha confermato il Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO) nel dicembre 2013, la legislazione penale è in larga misura conforme ai requisiti sanciti dagli strumenti del Consiglio d'Europa e in linea con la grande maggioranza delle raccomandazioni del GRECO⁵. È in corso di attuazione inoltre un ampio programma di riforme legislative anticorruzione. L'Irlanda ha inasprito le norme sul finanziamento dei partiti politici, promuovendo altresì una maggiore trasparenza per quanto riguarda i bilanci dei partiti⁶. Attualmente sta esaminando un progetto di legge per consolidare le sette leggi anticorruzione che si sovrappongono e definire una serie di nuovi reati, tra cui il traffico di influenze; è in esame anche il potenziamento delle sanzioni contro la corruzione, che prevede per esempio la rimozione dall'incarico o l'interdizione dai pubblici uffici⁷. La legge approvata dal parlamento irlandese (*Oireachtas*) nel 2013 in materia di inchieste, privilegi e procedure si propone di istituire un ampio quadro normativo per svolgere inchieste, al fine di precisare il ruolo del parlamento nella definizione delle responsabilità, mediante indagini su questioni di rilevanza pubblica, e tutelare le

¹ *Merrion Street, Irish Government News Service (2012) Programme for Government* (Servizio informazioni del governo irlandese (2012) Programma di governo): <http://www.merrionstreet.ie/index.php/about/programme-for-government/>; ministero della Spesa pubblica e delle riforme (2012) *Progress on the implementation of the Government's Public Service Reform Plan* (Progressi compiuti in riferimento all'attuazione del piano del governo per la riforma dei servizi pubblici): <http://per.gov.ie/2012/09/06/progress-on-the-implementation-of-the-governments-public-service-reform-plan/>

² http://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/national_government/tribunals_and_investigations/tribunals_of_inquiry.html

³ Secondo la *Government Response to Mahon Recommendations* (risposta del governo alle raccomandazioni Mahon), quasi la metà di tali raccomandazioni è o è stata attuata integralmente o in parte, e le altre lo saranno in gran parte grazie alle nuove iniziative già programmate o in esame.

⁴ Per maggiori informazioni si veda il paragrafo seguente sul quadro giuridico, la segnalazione degli illeciti e l'attività di lobbismo.

⁵ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)10_Second_Ireland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)10_Second_Ireland_EN.pdf).

⁶ *Irish Statute Book (2012) Electoral (Amendment) (Political Funding) Act 2012* (Corpus legislativo irlandese, 2012, modifica della legge elettorale sul finanziamento politico 2012), <http://www.irishstatutebook.ie/pdf/2012/en.act.2012.0036.pdf>.

⁷ Ministero della Giustizia e dell'uguaglianza (2012) *Disegno di legge sul diritto penale (corruzione) 2012 - struttura generale*: <http://www.iustice.ie/en/JELR/Pages/WP12000178>.

comunicazioni riservate dei cittadini che desiderino denunciare illeciti ai parlamentari senza dover rivelare la propria identità⁸. Nell'ottobre 2012 è stato convertito in legge un disegno di legge di modifica⁹ mirante a estendere il mandato del difensore civico¹⁰. Il governo ha anche presentato una proposta di legge sulla libertà di informazione volta a rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla libertà di informazione e a rafforzare le tutele necessarie a divulgare informazioni nel pubblico interesse¹¹. Si è impegnato inoltre a rivedere l'attuale quadro normativo in materia di etica e consolidamento della responsabilità della pubblica amministrazione¹². Nel gennaio 2014, il ministero della Spesa pubblica e delle riforme ha pubblicato un documento di consultazione concernente il consolidamento delle prestazioni e della responsabilità della pubblica amministrazione¹³.

Quadro istituzionale. Le competenze in materia di prevenzione, individuazione, indagini e perseguimento dei reati dei colletti bianchi sono attribuite a diverse agenzie responsabili della lotta alla corruzione, come le commissioni d'inchiesta, gli ispettori della *High Court* (Alta corte), l'autorità di regolamentazione finanziaria, la *Standards in Public Office Commission* (commissione competente per le norme della funzione pubblica) (SIPO), le autorità locali, il difensore civico, le commissioni parlamentari competenti per gli interessi dei parlamentari, l'ufficio antifrode Garda che opera in seno alla polizia, l'ufficio per l'intercettazione dei proventi criminali (CAB), l'Ufficio del direttore per l'applicazione del diritto societario (ODCE), il controllore-revisore generale, la commissione per i conti pubblici e il procuratore generale (responsabile di tutti i procedimenti penali dei casi più gravi).

Sondaggi d'opinione

Sondaggi sulla percezione. Secondo lo speciale Eurobarometro 2013 sulla corruzione¹⁴, il 27% degli intervistati irlandesi afferma di subire personalmente la corruzione nella vita quotidiana (contro una media UE del 26%), mentre l'81% ritiene che la corruzione sia un fenomeno dilagante in Irlanda (contro una media UE del 76%).

Esperienza della corruzione. Secondo lo speciale Eurobarometro 2013 sulla corruzione, in Irlanda la percentuale di intervistati che dichiara di conoscere personalmente qualcuno che accetti o abbia accettato tangenti (l'8% rispetto a una media UE del 12%) è tra le più basse. Analogamente, soltanto il 3% degli intervistati irlandesi ammette di essere stato oggetto di richieste o di aspettative di tangenti in relazione a servizi ottenuti negli ultimi 12 mesi (contro una media UE del 4%).

Il parere delle imprese. Secondo il sondaggio Eurobarometro 2013 sulle imprese soltanto il 16% delle imprese irlandesi intervistate (una delle quattro percentuali più basse nell'UE) ritiene che la corruzione ostacoli l'attività imprenditoriale nel paese (contro una media UE del 43%)¹⁵. Il 74% delle imprese irlandesi intervistate tuttavia ritiene che il favoritismo e la corruzione impediscano

⁸ Parlamento irlandese (Oireachtas) (2013) Disegno di legge del parlamento irlandese (Oireachtas) del 2013 in materia di inchieste, privilegi e procedure, disponibile all'indirizzo: <http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?DocID=23499&&CatID=59>.

⁹ <http://www.oireachtas.ie/documents/bills28/acts/2012/a3812d.pdf>.

¹⁰ Dal maggio 2013 oltre 180 nuove organizzazioni che ricevono finanziamenti pubblici sono soggette alla vigilanza indipendente del difensore civico.

¹¹ <http://per.gov.ie/wp-content/uploads/Freedom-of-Info-Bill-13.pdf>.

¹² Ministero della Spesa pubblica e delle riforme (2012), ministro della Spesa pubblica e delle riforme, Brendan Howlin TD, *Response to Policy Recommendations* (Risposta alle raccomandazioni politiche) - relazione Mahon.

<http://per.gov.ie/2012/07/19/minister-for-public-expenditure-and-reform-brendan-howlin-td-response-to-policy-recommendations-mahon-report>; <http://per.gov.ie/civil-service-accountability/>.

¹³ <http://per.gov.ie/wp-content/uploads/Consultation-Paper-Strengthening-Civil-Service-Accountability-and-Performance.pdf>

¹⁴ Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

¹⁵ Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.

la concorrenza commerciale (contro una media UE del 73%), mentre il 61% dichiara che la corruzione e le raccomandazioni siano spesso il modo più semplice per accedere a determinati servizi pubblici (contro una media UE del 69%). Il 28% degli intervistati (contro una media UE del 32%) afferma di non essere riuscito ad aggiudicarsi una gara d'appalto o un contratto pubblici a causa di episodi di corruzione. Per il 39% degli intervistati la corruzione è diffusa negli appalti pubblici gestiti dalle autorità nazionali e in quelli gestiti dalle autorità regionali e locali.

Contesto

Contesto economico. Come si osserva nel programma di adeguamento economico irlandese del 2011, fin dall'inizio degli anni '90 il paese ha registrato una solida crescita, dopo decenni di fiacco andamento economico¹⁶. L'intensa concorrenza e la corsa ai profitti che hanno contraddistinto il boom economico e il mercato immobiliare hanno cagionato altresì una brusca accelerazione del ritmo di espansione del credito. Nell'autunno del 2010, però, il venir meno della fiducia degli investitori in Irlanda ha generato una crisi. Si sono intensificati i flussi in uscita dai depositi del settore bancario e il costo dell'indebitamento pubblico ha raggiunto livelli insostenibili. La credibilità e l'efficacia delle garanzie pubbliche nel settore bancario sono venute meno. Questi problemi hanno indotto le autorità irlandesi a richiedere, nel novembre 2010, l'assistenza finanziaria dell'UE, degli Stati membri dell'area dell'euro e del Fondo monetario internazionale (FMI); fino al 2013 tutti gli impegni assunti sono stati rispettati in modo soddisfacente. Le lunghe indagini, non ancora giunte a decisioni giudiziarie, sugli istituti finanziari al centro della crisi bancaria in Irlanda, hanno contribuito a diffondere un clima generale di sfiducia nella trasparenza e nella responsabilità del settore finanziario del paese, e nella capacità di controllo e di applicazione del diritto societario. Per esempio le indagini sulle presunte irregolarità della *Anglo Irish Bank* si sono protratte per quasi quattro anni prima che il suo ex amministratore delegato, cui sono stati mossi 12 capi d'accusa, venisse incriminato per irregolarità finanziarie.

Settore privato. L'Irlanda ha correttamente recepito le disposizioni della decisione quadro 2003/568/GAI per quanto riguarda la definizione di corruzione attiva e passiva nel settore privato e le sanzioni applicabili alle persone fisiche e giuridiche, nonché la responsabilità delle persone giuridiche¹⁷. Per quanto riguarda la corruzione all'estero, nella relazione periodica del 2013 sull'attuazione della convenzione contro la corruzione dell'OCSE, *Transparency International* ha inserito l'Irlanda nel gruppo dei paesi nei quali non si registra alcuna attività di contrasto e nessuna indagine è stata avviata, era in corso o è stata conclusa di recente¹⁸. Nel dicembre 2013 l'OCSE ha espresso preoccupazione per il fatto che in 12 anni l'Irlanda non abbia perseguito alcun caso di corruzione all'estero, benché attualmente stia conducendo indagini su un caso e ne stia valutando tre¹⁹. L'OCSE ha sottolineato che l'Irlanda non ha adottato un approccio sufficientemente proattivo nei confronti delle indagini sulla corruzione all'estero, soprattutto per carenza di risorse adeguate, e ha raccomandato di esaminare la legislazione sulla responsabilità delle imprese in materia di corruzione all'estero.

Appalti pubblici. Nel 2011 i contratti pubblici per opere, forniture e servizi rappresentavano il 14,6% del PIL dell'Irlanda²⁰. L'unità nazionale per la politica degli appalti pubblici (*National Public Procurement Policy Unit - NPPPU*) istituita presso il ministero delle Finanze è

¹⁶ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp76_en.pdf

¹⁷ COM(2011) 309 definitivo, seconda relazione sull'attuazione della decisione quadro 2003/568/GAI del 6 giugno 2011: <http://old.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:IT:PDF>.

¹⁸ http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_progress_report_2013
_assessing_enforcement_of_the_oecd

¹⁹ *Phase 3 report on implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Ireland* (Fase 3 Relazione sull'attuazione in Irlanda della convenzione dell'OCSE contro la corruzione): <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/IrelandPhase3ReportEN.pdf>.

²⁰ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

responsabile della politica degli appalti in Irlanda. La NPPPU ha pubblicato linee guida sugli appalti pubblici²¹ in base alle quali le amministrazioni aggiudicatrici sono responsabili della prevenzione di pratiche corrotte o collusive²². Il comitato degli appalti pubblici e la NPPPU hanno pubblicato anche linee guida etiche generali sugli appalti pubblici per aiutare gli acquirenti pubblici a svolgere le operazioni di acquisto nel rispetto delle norme in materia di onestà e responsabilità²³. Tali linee guida comprendono disposizioni sulla dichiarazione dei conflitti d'interessi e sull'accettazione di doni e ospitalità da parte delle persone che partecipano ad appalti pubblici.

Conflitto d'interessi e dichiarazione della situazione patrimoniale. L'Irlanda ha istituito un quadro etico (giuridico e istituzionale) per la funzione pubblica in materia di dichiarazioni della situazione patrimoniale e di interessi, codici di condotta, obblighi relativi alla liquidazione dell'imposta e commissione competente per le norme della funzione pubblica (SIPO)²⁴. Molte delle raccomandazioni emanate dalla commissione d'inchiesta Mahon riguardano i conflitti d'interessi, descritti dalla commissione stessa come la "causa principale della corruzione"²⁵. I codici di condotta per i funzionari pubblici mettono in guardia da qualsiasi azione volta a sollecitare o accettare un incarico nel settore privato senza far passare il periodo di riflessione; tali codici non impongono però un vero divieto. Tuttavia, gli ex dipendenti pubblici di alto livello e gli alti funzionari a livello locale che operano in settori sensibili devono rispettare una moratoria di 12 mesi prima di accettare un incarico nel settore privato. Inoltre, la struttura generale del disegno di legge del 2013 sull'attività di lobbismo getta le basi per ulteriori disposizioni in merito al sistema delle "porte girevoli"²⁶. Più recentemente, la necessità di porre fine al clientelismo nella vita politica irlandese è entrata a far parte dei programmi dei partiti politici tradizionali. Sembra opportuno esaminare approfonditamente il sistema di trasparenza e responsabilità per le nomine ministeriali nei consigli di amministrazione o per altri incarichi in enti pubblici, giacché l'analisi della rete di persone che fanno parte di tali consigli ha messo in evidenza alcuni rischi connessi al favoritismo e al clientelismo²⁷. Il ministero della Spesa pubblica e delle riforme ha avviato un progetto per rivedere il quadro giuridico in materia di etica e varare una riforma del sistema vigente per sviluppare un unico ampio strumento legislativo.

Segnalazione degli illeciti (*whistleblowing*). Il disegno di legge sulle dichiarazioni protette è stato pubblicato nel luglio 2013 e si prevede che presto verrà convertito in legge. Esso istituisce un quadro giuridico di ampia portata ed esaustivo, al fine di proteggere gli informatori dei settori pubblico e privato da eventuali rappresaglie nel caso di denunce di illeciti, coperture e altre azioni a danno dell'interesse pubblico di cui gli informatori siano venuti a conoscenza nel luogo di

²¹ Linee guida sugli appalti pubblici dell'unità nazionale per la politica degli appalti pubblici (2004) - processo competitivo: <http://www.environ.ie/en/Publications/LocalGovernment/ProcurementModernisation/FileDownload,15592,en.pdf>.

²² *Directorate for Financial and Enterprise Affairs (2010) Collusion and Corruption in Public Procurement* (Direzione della sezione finanza e imprenditoria (2010) Collusione e corruzione negli appalti pubblici): contributo dell'Irlanda. Parigi: OECD, DAF/COMP/GF/WD(2010)30.

²³ Unità nazionale per la politica degli appalti pubblici (2005) - l'etica negli appalti pubblici: <http://etenders.gov.ie/generalprocguide.aspx>.

²⁴ Legge sull'etica nella funzione pubblica, 1995, Legge sulle norme della funzione pubblica, 2001, e sezione 15 della legge sul governo locale, 2011.

²⁵ <http://www.planningtribunal.ie/images/finalReport.pdf>.

²⁶ Struttura generale del disegno di legge sull'attività di lobbismo, 2013: <http://per.gov.ie/the-general-scheme/>.

²⁷ Nello studio intitolato "*Mapping out the Golden Circle* (Radiografia del cerchio dorato) realizzato dal *Think Tank for Action on Social Change* (gruppo di riflessione per l'azione sul cambiamento sociale - TASC) è stato riscontrato che "in tre degli anni critici (2005-07) per la tigre celtica, una rete di 39 persone deteneva posizioni di potere in 33 delle 40 maggiori organizzazioni pubbliche e imprese private irlandesi, e nello stesso periodo ricopriva più di 93 incarichi di amministratore in queste società; nonché una media di dieci incarichi di amministratore ciascuno in altre società". Più recentemente, le nomine allo *Heritage Council* (Consiglio del patrimonio irlandese) e al ministero della Sanità, presumibilmente effettuate senza ricorrere a procedure formali basate sul merito, hanno attirato l'attenzione dell'opinione pubblica.

lavoro²⁸. Il disegno di legge prevede un'ampia definizione degli illeciti e le garanzie offerte dalla legislazione sono estese a una vasta gamma di lavoratori. Gli informatori beneficeranno dell'immunità civile nel caso di ricorsi per risarcimento danni e di privilegi qualificati ai sensi della legge sulla diffamazione²⁹. Il disegno di legge si propone di incoraggiare il lavoratore a esprimere le proprie preoccupazioni al datore di lavoro, fissando in primo luogo il semplice requisito che l'informatore sia ragionevolmente convinto che le informazioni rivelate dimostrino, o tendano a dimostrare, l'esistenza di un illecito. Per quanto possibile inoltre il disegno di legge intende tutelare l'identità dell'informatore. Sono previste disposizioni particolari per dichiarazioni relative alle attività di contrasto e per quelle che potrebbero avere effetti negativi sulla sicurezza, la difesa o le relazioni internazionali dell'Irlanda.

Trasparenza dell'attività di lobbismo. A tutt'oggi, l'Irlanda non dispone di una legislazione sull'attività di lobbismo. Nella primavera 2013 la struttura generale del disegno di legge sull'attività di lobbismo è stata approvata dal governo, definendo così l'approccio politico alla redazione della legislazione in questo settore³⁰. Il disegno di legge prevede l'istituzione di un registro obbligatorio sulle attività di lobbismo per mettere a disposizione del pubblico le informazioni sull'identità di coloro che comunicano con funzionari pubblici o titolari di cariche pubbliche designati su specifiche questioni politiche e legislative o su potenziali decisioni. Esso inoltre fornisce un quadro per ritenere responsabili coloro che svolgono attività di lobbismo del modo in cui esercitano tale attività. La struttura generale del disegno di legge del 2013 sull'attività di lobbismo impone restrizioni e condizioni, applicabili per un periodo di tempo specificato, a funzionari o titolari di cariche pubbliche designati che vanno a ricoprire incarichi in presenza di possibili conflitti d'interessi. Complessivamente, il disegno di legge sembra rivolgere particolare attenzione alle responsabilità dei lobbisti e, in misura minore, ai funzionari pubblici.

I media. I media irlandesi ricoprono un ruolo importante nel mettere in luce e seguire le accuse di corruzione. Nel corso del tempo tuttavia sono emerse alcune preoccupazioni in merito al consolidamento della proprietà. Il ministro delle Comunicazioni, dell'energia e delle risorse naturali segnala un crescente consolidamento della proprietà dei media, sottolineando inoltre che "l'impegno del governo per garantire diversità di contenuto e diversità di proprietà nei media rimane valido". Nella sua relazione sull'Irlanda, la relatrice speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani osserva che il ricorso spesso segnalato alla causa giudiziaria e la minaccia di una causa giudiziaria intimidiscono i giornalisti. Ella sottolinea "l'importanza del Garante per la stampa e del Consiglio della stampa, istituiti per tutelare e promuovere le norme etiche e professionali nei media della stampa irlandese, e in grado di risolvere controversie sulla precisione e l'equità della copertura mediatica"³¹.

2. PRINCIPALI ASPETTI

Perseguimento giudiziario della corruzione

La legge sulla giustizia penale del 2011 ha accresciuto i poteri dell'Ufficio del direttore per l'applicazione del diritto societario (*Office of the Director of Corporate Enforcement - ODCE*), anche per quanto riguarda la raccolta delle prove in relazione ai testimoni, che potrebbero essere

²⁸ Disegno di legge sulle dichiarazioni protette, 2013: <http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?DocID=23966&&CatID=59>.

²⁹ Il fatto di rendere una dichiarazione protetta o di ritenere ragionevolmente che una dichiarazione sia protetta costituisce una tutela da qualsiasi accusa di aver violato le disposizioni che proibiscono o limitano la divulgazione di informazioni.

³⁰ Struttura generale del disegno di legge sull'attività di lobbismo, 2013: <http://per.gov.ie/the-general-scheme/>

³¹ Sekagya, M. (2013) "Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders (Relazione della relatrice speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani)", disponibile all'indirizzo: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-47-Add-3_en.pdf.

costretti a fornire alcuni documenti e informazioni. La legge inoltre individua nuove categorie di reati dei colletti bianchi, così che nel suo campo di applicazione rientra un maggior numero di pratiche di corruzione. Dal febbraio 2009 però l'ODCE ha concentrato i propri sforzi soprattutto sulle indagini concernenti la *Anglo Irish Bank*, che si è trovata al centro della crisi bancaria irlandese. Le indagini di quel caso così complesso si sono protratte a lungo.

La capacità generale degli organismi di vigilanza di imporre sanzioni dissuasive alle persone identificate come responsabili di pratiche di corruzione o della violazione di norme etiche sembra limitata. Il numero di incriminazioni e condanne in questi casi è piuttosto basso e le sanzioni dissuasive sono rare. Secondo le statistiche, le condanne comminate tra il 2003 e il 2010 per reati dei colletti bianchi si sono ridotte sensibilmente, benché il numero di casi sia aumentato³².

La commissione competente per le norme della funzione pubblica (*Standards in Public Office Commission - SIPO*) ha il mandato di vigilare sulla normativa in materia di finanziamenti politici e di applicare le leggi in materia di etica, che regolano i conflitti d'interessi a livello nazionale, soprattutto mediante le norme sulla dichiarazione patrimoniale. Tuttavia, come è stato evidenziato dalla stessa SIPO, dal 2004 la sua posizione si è indebolita giacché essa non ha il diritto di avviare le indagini ma dipende dalla presentazione di una denuncia³³. Di conseguenza ha chiesto ripetutamente alle autorità di aumentare i suoi poteri³⁴. Inoltre, la commissione d'inchiesta Mahon ha raccomandato l'introduzione di un procedimento semplificato di denuncia che consenta di presentare denunce anonime e che ampli il ruolo della SIPO ai livelli locale e regionale, anche per i conflitti d'interessi. La stessa commissione ha criticato apertamente l'incapacità della polizia di condurre indagini adeguate sulle persone implicate nel periodo in questione e indagate dalla commissione stessa, e il suo approccio generale di non ingerenza quando erano coinvolti membri dell'establishment politico³⁵.

Le commissioni d'inchiesta sono istituite ai sensi della legge del 2005 sulle commissioni d'inchiesta (prove) con uno specifico mandato per condurre indagini su questioni di rilevanza pubblica, e sono solitamente presiedute da giudici o avvocati esperti³⁶. Alla conclusione delle indagini, la commissione presenta al parlamento una relazione che può contenere alcune raccomandazioni. Le commissioni d'inchiesta non hanno il potere di attribuire responsabilità penale o civile e quindi non possono comminare sanzioni a persone fisiche o giuridiche. Le commissioni hanno esaminato varie questioni, tra cui gravi catastrofi che hanno comportato la perdita di vite umane, e accuse di corruzione, tra cui illeciti nel processo di pianificazione urbanistica e sviluppo territoriale.

Le commissioni d'inchiesta con mandato specifico per condurre indagini sulle accuse di corruzione sono molto impegnate nel tentativo di mettere a nudo la corruzione in Irlanda. Le numerose prove prodotte e le testimonianze sentite nel corso degli anni dalle commissioni d'inchiesta hanno rivelato l'esistenza di pratiche corruttive in vari settori della vita pubblica e hanno messo in luce la collusione tra esponenti politici e imprenditori.

³² Ufficio centrale di statistica: nel 2010 il numero delle condanne per reati dei colletti bianchi si è ridotto a 178, rispetto alle 579 del 2003.

³³ Per esempio non può avviare le indagini ex officio, ma soltanto dopo la denuncia di un presunto reato.

³⁴ Relazione annuale SIPO 2011, cit., 49-52.

³⁵ Ha criticato il fatto che non fossero state avviate indagini su un ex consigliere locale, che ricopriva anche l'incarico di parlamentare e di cui la commissione d'inchiesta aveva accertato il comportamento corruttivo.

³⁶ La commissione d'inchiesta Mahon osserva nella sua relazione che "l'istituzione di una commissione d'inchiesta solitamente si può far risalire alla profonda inquietudine dell'opinione pubblica in merito a una questione specifica" e "viene generalmente utilizzata come ultima istanza, quando gli altri organismi di indagine hanno fallito nel proprio compito oppure ben difficilmente opereranno..."; pag. 22, paragrafo 1.84 della relazione finale della commissione d'inchiesta Mahon.

Le due commissioni istituite più di recente (note come commissioni d'inchiesta Moriarty e Mahon, dal nome dei giudici che le presiedevano) hanno dominato l'attenzione dei media e dell'opinione pubblica nell'ultimo decennio³⁷. Benché alcuni dei fatti esaminati da tali commissioni risalgano a più di dieci anni fa, le loro conclusioni pubblicate di recente sono state un catalizzatore cruciale di cambiamento, con profonde implicazioni per la politica anticorruzione in Irlanda.

La commissione Moriarty ha concentrato la propria attività sulle circostanze di aggiudicazione del maggiore appalto assegnato in Irlanda in quel periodo. La relazione finale, pubblicata nel marzo 2011, è incentrata sulle circostanze nelle quali, nel 1996, il ministro per i Trasporti, l'energia e le comunicazioni aveva aggiudicato la seconda licenza per la telefonia mobile a una società. Questa licenza è stato il singolo appalto più cospicuo assegnato nella storia d'Irlanda. Secondo la commissione l'influenza del ministro, che si è spinta fino a ignorare le considerazioni dei colleghi di governo, era tale che c'erano "interazioni irregolari tra lui e le parti interessate nella fase più delicata [...] e quindi non ha solo influenzato ma ha addirittura determinato il risultato" che ha permesso alla società in questione di vincere il processo di valutazione³⁸. La commissione ha concluso che "senza dubbio" il ministro ha fornito informazioni cruciali all'amministratore delegato della società, informazioni che sono state per quest'ultimo di grande aiuto nell'assicurarsi la licenza. Secondo la commissione, l'amministratore delegato della società avrebbe fornito al ministro prestiti e pagamenti in "circostanze clandestine". Questi sono stati effettuati in tre rate separate che "erano evidentemente riconducibili alle azioni e alla condotta del [ministro] nel processo GSM ormai piegato a vantaggio del consorzio vincente [dell'amministratore delegato]". Lo stesso amministratore delegato ha fatto anche significative donazioni al partito politico del ministro che, secondo la commissione d'inchiesta, avrebbero avuto luogo "durante la gara GSM e i successivi negoziati per la licenza". La commissione ha anche riscontrato che il ministro aveva cercato di influenzare l'esito di un arbitrato sull'affitto che un'azienda statale doveva corrispondere per la proprietà posseduta e controllata da un altro importante imprenditore. Grazie all'aumento dell'affitto concordato dal ministero, l'imprenditore ha guadagnato milioni. Il ministro è stato accusato di abuso di ufficio ed è stato criticato per non aver riconosciuto l'irregolarità dei propri accordi finanziari con entrambi gli imprenditori. Nel 1996 è stato espulso dal partito di cui era membro all'epoca dei fatti ma rimane un parlamentare indipendente.

Il governo ha promesso una risposta decisa, dichiarando che non sarebbe rimasto passivo di fronte ai risultati della commissione d'inchiesta. Si è diffusa però la percezione che, nonostante i risultati della commissione d'inchiesta Moriarty, il governo non abbia preso le distanze dalle persone coinvolte nel caso³⁹. Nei confronti dell'imprenditore in questione non è stata avviata alcuna azione penale.

La commissione d'inchiesta Mahon ha indagato sulle accuse di corruzione relative alle autorizzazioni urbanistiche e alla lottizzazione di terreni, ma la portata delle sue conclusioni si è ampliata a causa delle connessioni con altri settori della vita pubblica. La commissione ha indagato su presunti episodi di corruzione riguardanti il processo di pianificazione urbanistica dalla fine degli anni '80 alla fine degli anni '90. La relazione finale del 2012 conclude che quegli

³⁷ La commissione d'inchiesta Moriarty ha operato per otto anni, la commissione Mahon per quindici; quest'ultima è stata la commissione d'inchiesta più longeva nella storia dell'Irlanda.

³⁸ Commissione d'inchiesta Moriarty (2011) *The Tribunal Report into Payments to Politicians and Related Matters* (relazione della commissione sui pagamenti ai politici e questioni correlate), parte II, volume 1, Dublino. Disponibile all'indirizzo: <http://www.moriarty-tribunal.ie/>

³⁹ Sette mesi dopo la pubblicazione della relazione, l'amministratore delegato in questione è stato ospite del governo in occasione del Global Ireland Forum. Un anno dopo la pubblicazione della relazione, nel marzo 2012, egli ha accompagnato il primo ministro all'apertura della Borsa valori di New York per celebrare il giorno di San Patrizio.

episodi si erano effettivamente verificati. Secondo la commissione d'inchiesta "[...] la corruzione investiva tutti i livelli della vita politica irlandese [e] coloro che erano preposti a combatterla vi erano spesso implicati"⁴⁰. La commissione ha formulato accuse di corruzione contro 11 consiglieri di contea. Si è scoperto che questi esponenti politici locali avevano ricevuto tangenti per garantire l'adozione di talune decisioni urbanistiche. La commissione d'inchiesta stigmatizza il coinvolgimento di importanti membri del governo, che hanno tentato di ottenere contributi finanziari da un imprenditore il quale, proprio in quel periodo, stava effettuando un'attività di lobbismo nei confronti del governo a sostegno di un'iniziativa commerciale. La commissione rileva altresì che un ex primo ministro non è stato in grado di "rendere conto in maniera soddisfacente della provenienza di specifici depositi di contante"; inoltre si era verificato "un abuso di potere politico e autorità di governo" allorché lo stesso esponente, in qualità di ministro delle Finanze, aveva effettuato, insieme al primo ministro dell'epoca, pressioni su un imprenditore per convincerlo a effettuare una donazione al partito⁴¹. È emerso che un altro esponente politico aveva sollecitato una donazione da un imprenditore, per utilizzarla poi a scopi personali. La commissione d'inchiesta Mahon ha emanato 64 raccomandazioni per accrescere la trasparenza e la responsabilità in vari settori politici⁴².

Nel luglio 2012 il governo ha pubblicato la risposta alle raccomandazioni della relazione finale della commissione d'inchiesta Mahon⁴³. Il disegno di legge del 2012 sul diritto penale (corruzione), nella sua struttura generale approvata dal governo, include numerose raccomandazioni della commissione Mahon, tra cui l'introduzione del nuovo reato di corruzione per mezzo di intermediari, la responsabilità dell'impresa per i reati di corruzione, la presunzione che i funzionari pubblici, i quali hanno accettato doni o non hanno dichiarato donazioni, abbiano agito illecitamente, nonché la possibilità per i tribunali di rimuovere dall'incarico i funzionari pubblici condannati per un reato di corruzione, vietando loro di ricoprire incarichi analoghi per un periodo che può giungere a 10 anni⁴⁴.

Una commissione d'inchiesta segue un processo inquisitorio, anziché un procedimento giudiziario in contraddittorio. Non è un tribunale e la sua attività non si sostituisce all'amministrazione della giustizia. Di conseguenza può unicamente indagare sui fatti ed emanare raccomandazioni, ma non stabilire responsabilità penali o civili⁴⁵. La testimonianza resa da una persona di fronte a una commissione d'inchiesta non può essere utilizzata successivamente contro la stessa persona in sede giudiziaria⁴⁶. Benché le conclusioni delle commissioni d'inchiesta abbiano svolto una cruciale funzione di stimolo per ulteriori riforme legislative e istituzionali, esse sono sfociate in un numero limitato di azioni penali. Inoltre, la lunga durata dei lavori delle commissioni d'inchiesta insieme al loro considerevole costo hanno suscitato un dibattito pubblico. Dopo la pubblicazione della

⁴⁰ <http://www.planningtribunal.ie/images/finalReport.pdf>

⁴¹ <http://www.planningtribunal.ie/images/finalReport.pdf>

⁴² Idem.

⁴³ http://www.environ.ie/en/Publications/DevelopmentandHousing/Planning/FileDownload_30749.en.pdf

⁴⁴ Disegno di legge del 2012 sul diritto penale (corruzione): www.justice.ie/en/JELR/Pages/PB12000183.

⁴⁵ Sezione 5 della (modifica della) legge del 1979 sulle commissioni d'inchiesta (prove). Il giudice della Corte suprema Adrian Hardiman ha dichiarato che le prove raccolte dalla commissione sono "prive di conseguenze giuridiche" e non possono essere utilizzate in un procedimento legale né come strumento di accusa, né di difesa. *Bovale Developments DCE v Bailey & anor* [2011] IESC 2.

⁴⁶ In *Goodman v Hamilton* [1992] 2 IR 542 Finlay CJ ha dichiarato quanto segue: "Quanto all'idea che le conclusioni della commissione costituiscano, se non un'inaccettabile amministrazione della giustizia da parte di un soggetto diverso da un tribunale, quanto meno un'usurpazione delle attività dei tribunali in casi in cui sono pendenti o potrebbero essere avviati procedimenti civili, mi sembra che tale tesi derivi da un radicale fraintendimento della funzione delle commissioni d'inchiesta. Le conclusioni di tali commissioni, relative alla fondatezza o all'insussistenza di qualsiasi accusa specifica che potrebbe essere oggetto di una causa (in corso o potenziale) non fa parte del materiale a cui possa fare riferimento un tribunale che debba decidere in merito a tale causa. Non possono essere utilizzate né come strumento di accusa, né di difesa dal contendente che, in relazione alla stessa questione, contesti all'altra parte i diritti derivanti da un'accusa di violazione di contratto o di contratto illegale o ancora di malversazione" (alla pag. 590).

relazione Mahon, solo una persona segnalata nella relazione è stata incriminata per corruzione e si è vista comminare una pena detentiva. Alcuni dei più importanti esponenti politici coinvolti si sono però dimessi dagli incarichi di partito. Le preoccupazioni per l'eccessiva dipendenza dal sistema delle commissioni d'inchiesta si riflettono in una recente raccomandazione emanata dalla commissione per la riforma del diritto irlandese, in sede di riesame della legge sulle commissioni d'inchiesta. Nella raccomandazione si legge che, in considerazione della natura delle commissioni d'inchiesta, "le persone preposte ad avviare le inchieste devono considerare attentamente l'interesse pubblico nella materia in esame prima di avviare l'inchiesta stessa"⁴⁷.

Anche il tempo necessario a concludere le inchieste può influenzare eventuali procedimenti penali o civili. Quando gli offerenti cui non è stato aggiudicato il contratto di appalto interessato, secondo la commissione d'inchiesta Moriarty, da un episodio di corruzione, hanno presentato ricorso contro lo Stato irlandese, quest'ultimo ha fondato la propria difesa sul tempo necessario a concludere le inchieste. La corte suprema irlandese ha respinto tale argomentazione e ha statuito che agli offerenti si dovesse comunque consentire di esigere i danni dallo Stato giacché era ovvio che i ricorrenti attendevano l'esito della commissione d'inchiesta e inoltre poiché "il fatto che un ministro del governo abbia corrotto un processo statale era una questione di pubblico interesse"⁴⁸. Anche se i procedimenti penali non cadono in prescrizione, c'è il rischio che essi vengano indeboliti in attesa che le commissioni d'inchiesta presentino le loro conclusioni.

Per quanto riguarda le commissioni d'inchiesta, sono in programma una riforma esaustiva e il consolidamento della relativa legislazione. Attualmente il disegno di legge del 2005 sulle commissioni d'inchiesta è all'esame del parlamento irlandese⁴⁹. La riforma si propone di istituire un quadro normativo moderno per regolamentare tutti gli aspetti del funzionamento di una commissione d'inchiesta, dalla sua istituzione alla pubblicazione della relazione finale. Vengono delineate nei dettagli sia le procedure operative che quelle di segnalazione, nonché le modalità di sospensione e scioglimento di una commissione d'inchiesta. Il disegno di legge ha tenuto conto della relazione sulle inchieste pubbliche tra cui quelle svolte dalle commissioni d'inchiesta, redatta nel 2005 dalla commissione per la riforma del diritto irlandese, e delle raccomandazioni emanate dal controllore-revisore generale nella relazione del 2009 sulle commissioni d'inchiesta. Per quanto riguarda l'ammissibilità delle relazioni negli ulteriori procedimenti, la riforma propone che la relazione finale, intermedia o divisionale di una commissione d'inchiesta debba essere ammissibile in alcuni procedimenti civili⁵⁰. Attualmente tale proposta è oggetto di esame alla luce della giurisprudenza più recente in cui la corte suprema ha riscontrato che gli estratti delle relazioni intermedie della commissione d'inchiesta Mahon non possono essere ammessi come prova dal direttore dell'Ufficio per l'applicazione del diritto societario⁵¹.

Finanziamento dei partiti politici

⁴⁷ *Report on Public Inquiries Including Tribunals of Inquiry* (relazione sulle inchieste pubbliche tra cui quelle svolte dalle commissioni d'inchiesta) (LRC 73-2005), sintesi delle raccomandazioni, pag. 169; disponibile all'indirizzo http://www.lawreform.ie/_fileupload/Reports/rPublicInquiries.pdf.

⁴⁸ *Bovale Developments DCE v Bailey & anor* [2011] IESC 2: "l'oggetto del presente contenzioso è certamente eccezionale, anzi unico [...] Se i ricorrenti sono stati effettivamente danneggiati dalla corruzione ai più alti livelli del governo e dell'amministrazione pubblica, è evidentemente un requisito della giustizia commutativa fondamentale che essi vengano compensati - se riescono a provare il proprio caso. Su questo punto le conclusioni della commissione Moriarty sono inammissibili. Le prove raccolte nel corso di nove anni non sono però irrilevanti e sono a disposizione dei ricorrenti, nonché di qualsiasi altro cittadino e dello Stato stesso. Lo Stato peraltro non sembra aver respinto né criticato tali prove". [2012] IESC 50. <http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/bills28/bills/2005/3305/document1.htm>.

⁵⁰ Come prova delle constatazioni di fatto della commissione d'inchiesta esposte nella relazione fino a prova contraria, e del parere della commissione d'inchiesta in relazione a qualsiasi questione contenuta nella relazione.

⁵¹ Caso ODCE v Bovale del 14 luglio 2011.

A partire dagli anni '90 l'Irlanda ha sviluppato il proprio sistema di regolamentazione del finanziamento dei partiti politici, con cambiamenti importanti sia per quanto riguarda i finanziamenti pubblici che quelli privati. Fino a poco tempo fa, era difficile tracciare un quadro completo delle fonti di finanziamento politico in Irlanda, poiché i bilanci annuali dei partiti politici erano dichiarati solo in parte. A causa delle alte soglie previste per la comunicazione al pubblico nel caso di donazioni politiche, soltanto una ridotta percentuale delle entrate dei partiti è stata dichiarata in occasione delle ultime due elezioni⁵².

Buona prassi: norme più rigorose sul finanziamento dei partiti politici

Con l'approvazione della modifica della legge elettorale del 2012 sul finanziamento politico⁵³, l'Irlanda ha realizzato progressi significativi in questo campo rispettando le raccomandazioni emanate dal GRECO nel 2009 al fine di ridurre la soglia prevista per la comunicazione al pubblico e presentare bilanci soggetti a revisioni contabili indipendenti. Nel dicembre 2013 il GRECO ha concluso che gran parte delle proprie raccomandazioni in questo settore erano state attuate o trattate in maniera soddisfacente e ha valutato positivamente gli sforzi dell'Irlanda per accrescere la trasparenza del finanziamento dei partiti e rafforzare la disciplina finanziaria dei partiti politici⁵⁴.

Le donazioni aziendali superiori a 200 EUR possono essere effettuate soltanto da aziende iscritte nel registro dei donatori aziendali oppure previa dichiarazione all'organismo di vigilanza (SIPO) che dimostri al beneficiario che il donatore aziendale ha approvato la donazione. Le quote di adesione a un partito politico sono trattate come donazioni, in conformità delle raccomandazioni della commissione d'inchiesta Mahon che prevedono di ampliare la definizione di "donazione" a "qualsiasi contributo offerto, utilizzato o ricevuto a fini politici". Le donazioni anonime sono accettate soltanto se non superano i 100 EUR. Il massimale per le donazioni ai partiti politici è stato ridotto (da 6 349 EUR a 2 500 EUR), come pure il massimale per le donazioni a un singolo candidato elettorale o a un rappresentante titolare di cariche elettive (da 2 539 EUR a 1 000 EUR). Inoltre, la soglia al di sopra della quale i partiti politici devono dichiarare pubblicamente le donazioni comunicandole alla SIPO è stata ridotta considerevolmente (da 5 080 EUR a 200 EUR).

Per tutti i partiti politici ora vige l'obbligo di presentare un bilancio soggetto a revisione contabile indipendente alla SIPO entro il 30 giugno di ogni anno. Tali bilanci, che devono includere i dettagli delle entrate di origine pubblica e privata e delle spese sostenute dal partito politico in questione, sono disponibili sul sito della SIPO⁵⁵. Viene pubblicata anche la

⁵² Per esempio, dei 10,1 milioni di EUR spesi da partiti e candidati alle elezioni politiche del 2007, soltanto 1,3 milioni di EUR sono stati dichiarati, senza fornire alcuna informazione sull'origine dei rimanenti 8,8 milioni di EUR. Alle elezioni politiche del 2011 sono stati spesi 9,28 milioni di EUR benché siano stati dichiarati appena 30 997 EUR di donazioni. Il *Fianna Fáil*, il *Fine Gael* e il partito laburista hanno dichiarato entrate pari a zero nelle donazioni dichiarate per il 2009, l'anno in cui tutti e tre i partiti hanno organizzato importanti campagne elettorali per elezioni locali, europee, suppletive e per il referendum sul trattato di Lisbona. Il *Fine Gael* e il partito laburista non hanno dichiarato alcuna donazione per il 2011, mentre il *Fianna Fáil* e il *Sinn Féin* hanno dichiarato rispettivamente 6 348 EUR e 12 000 EUR. Questo fa pensare che gran parte dei finanziamenti politici avesse origine da donazioni al di sotto del livello di soglia di allora (5 078,95 EUR).

⁵³ Modifica della legge elettorale sul finanziamento politico 2012, numero 36 del 2012:

<http://www.irishstatutebook.ie/pdf/2012/en.act.2012.0036.pdf>.

⁵⁴ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)10_Second_Ireland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)10_Second_Ireland_EN.pdf).

⁵⁵ Nel 2013 i partiti politici hanno dichiarato alla commissione competente per le norme della funzione pubblica donazioni per un valore totale di 33 606 EUR per il 2012. Le donazioni dichiarate dal partito socialista erano pari a 24 600 EUR; il *Sinn Féin* ha dichiarato 6 000 EUR e Comhar Chríostai (*Christian Solidarity Party*) ha dichiarato 3 006 EUR. Nessun altro partito (neanche il *Fine Gael*, il partito laburista e il principale partito di opposizione, il *Fianna Fail*) ha dichiarato donazioni nel 2012. È stato imposto l'obbligo di dichiarare le donazioni superiori a un valore di 5 078,95 EUR ricevute nel corso del 2012. Il valore massimo delle donazioni che un partito politico ha potuto accettare dallo stesso donatore nello stesso anno è stato di

relazione del revisore. Le sezioni rilevanti della legge del 2012, relative ai bilanci dei partiti politici, sono entrate in vigore nel settembre 2012.

I partiti che non rispettano tali requisiti perderanno il finanziamento statale. Qualora non vengano presentati i bilanci soggetti a revisione contabile, la SIPO ha il potere di nominare un proprio revisore per svolgere tale mansione e di addebitarne il costo al partito politico interessato. L'obbligo di presentare i bilanci non vige però né per i candidati elettorali né per i rappresentanti titolari di cariche elettive. Inoltre, il disegno di legge del 2012 sul diritto penale (corruzione) istituisce la presunzione di corruzione nel caso di donazioni vietate dalla legislazione elettorale.

La nuova legge sul finanziamento politico prevede anche lo sviluppo di linee guida sulle modalità di presentazione dei bilanci dei partiti politici. La SIPO ha pubblicato un progetto di linee guida nel giugno 2013 e lo ha sottoposto alle consultazioni pubbliche⁵⁶, che si sono concluse nell'autunno 2013⁵⁷.

Nonostante questi cambiamenti positivi, rimangono ancora alcuni problemi. La relazione della commissione d'inchiesta Mahon ha messo in evidenza come fosse possibile aggirare le nuove soglie e ha osservato che niente impedisce a un singolo donatore di fare una donazione a un partito politico e a ciascun membro dello stesso partito⁵⁸, generando così un considerevole flusso di denaro che potrebbe dare origine a corruzione o ad apparenza di corruzione. La nuova legislazione inoltre non fissa termini specifici entro i quali i partiti politici devono adempiere gli obblighi di dichiarazione. Si tratta di una carenza significativa poiché è più difficile individuare i potenziali legami tra una donazione e il pagamento di una tangente se tra il ricevimento della donazione e la relativa dichiarazione passa molto tempo⁵⁹.

Nella relazione del dicembre 2013 il GRECO ha sottolineato che rimangono ancora margini di miglioramento per la trasparenza dei bilanci delle sezioni locali e di terzi e ha chiesto un maggiore impegno per consolidare il regime sanzionatorio nel caso di violazioni delle norme sul finanziamento dei partiti⁶⁰.

Benché in Irlanda i referendum siano piuttosto frequenti, nessuna legislazione regola il finanziamento delle campagne referendarie. Nella relazione annuale del 2012 la SIPO ha messo in evidenza le proprie difficoltà nel vigilare sulle disposizioni della legislazione elettorale concernente le unità contabili che devono fornire un certificato per le donazioni in denaro e l'estratto conto⁶¹. La SIPO ha imposto a "terzi" e partiti politici di dichiarare nei dettagli le spese sostenute per le campagne referendarie in modo da garantire maggiore trasparenza. Ha imposto inoltre l'obbligo di fornire informazioni sulle fonti di finanziamento disponibili a terzi e ai

6 348,69: <http://www.sipo.gov.ie/en/About-Us/News/Press-Releases/2013-Press-Releases/Political-parties-disclose-donations-received-in-2012.html>.

⁵⁶ <http://www.sipo.gov.ie/en/Guidelines/Draft-Political-Party-Account-Guidelines/>.

⁵⁷ <http://www.sipo.gov.ie/en/guidelines/draft-political-party-account-guidelines/submissions-received/>

⁵⁸ <http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/bills28/bills/2005/3305/document1.htm>

⁵⁹ Studio sul sistema nazionale di integrità, addendum allo studio per paese, 2012, pag. 23.

http://www.transparency.org/whatwedo/pub/nis_ireland_2012.

⁶⁰ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)10_Second_Ireland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)10_Second_Ireland_EN.pdf).

⁶¹ Commissione competente per le norme della funzione pubblica (2013) Relazione annuale della commissione competente per le norme della funzione pubblica, disponibile all'indirizzo: http://www.sipo.gov.ie/en/Reports/Annual-Reports/2012-Annual-Report/AnnualReport2012/media/sipoc_ar_2012_english.pdf.

partiti politici⁶². Attualmente le autorità irlandesi stanno elaborando alcune soluzioni legislative per colmare questa carenza giuridica.

Sviluppo urbano

La commissione d'inchiesta Mahon, le cui audizioni hanno messo in luce le carenze del sistema della pubblica amministrazione, ha riscontrato che il settore edile e quello della pianificazione urbanistica sono vulnerabili alla corruzione⁶³.

Poiché gran parte delle decisioni relative alla pianificazione urbanistica sono adottate dai consiglieri locali eletti, i conflitti d'interessi rappresentano un fattore di rischio considerevole; da qui la necessità di monitorare gli obblighi di dichiarazione per accertarne l'operatività, il rispetto e l'attuazione. Secondo la commissione d'inchiesta Mahon ciò non avviene. La commissione ha anche rivelato in che misura membri del governo locale o più importanti esponenti politici del governo centrale sono esposti a un maggior rischio di corruzione da parte di imprenditori attivi nella lottizzazione di zone in cui vogliono investire per aumentare il valore dei propri terreni⁶⁴. La stessa commissione ha riscontrato che 11 consiglieri di governo locale avevano ricevuto tangenti di questo tipo. In precedenza, nel 2007, il presidente della commissione per i ricorsi in materia di pianificazione territoriale aveva dichiarato che "talvolta sembra che le decisioni urbanistiche siano il risultato delle pressioni degli imprenditori locali più che di un'azione volta allo sviluppo sostenibile". Inoltre le principali banche hanno sostenuto la lottizzazione come prerequisito del boom edilizio che esse stesse hanno finanziato. La commissione d'inchiesta Mahon ha emanato una serie di raccomandazioni per accrescere la trasparenza e la responsabilità nonché ridurre gli incentivi e le opportunità di partecipare a pratiche corrotte⁶⁵.

In risposta a queste preoccupazioni, sono state introdotte alcune tutele per scongiurare il diffondersi della corruzione nella pianificazione urbanistica. Nel maggio 2013 il governo ha approvato alcune proposte per la preparazione di un disegno di legge sulla pianificazione urbanistica e lo sviluppo territoriale in modo da istituire un nuovo Ufficio del piano regolatore, nel rispetto delle raccomandazioni urbanistiche più significative contenute nella relazione finale della commissione d'inchiesta Mahon; tutto ciò allo scopo di garantire una supervisione più efficace e indipendente del processo di pianificazione urbanistica⁶⁶. Attualmente il ministero dell'Ambiente, della comunità e delle amministrazioni locali sta preparando tale struttura generale.

In considerazione dell'entità e dell'estensione della corruzione registrata in passato, è necessario intensificare gli sforzi per ridurre gli incentivi alla corruzione per questioni relative alla lottizzazione dei terreni. Inoltre, la commissione d'inchiesta Mahon ha osservato che "l'approccio autoregolamentare all'applicazione delle disposizioni in materia di conflitto d'interessi è fonte di preoccupazione" e manca di indipendenza, credibilità ed efficacia, e ha invocato una "radicale revisione" del sistema per applicare misure concernenti il conflitto d'interessi in sede di governo locale. Attualmente le autorità locali sono responsabili soprattutto della supervisione e dell'applicazione delle disposizioni in materia di conflitti d'interessi nell'ambito del loro quadro

⁶² Ibid.

⁶³ Relazione finale della commissione d'inchiesta Mahon, pag. 15.

⁶⁴ Nel 2012 è stato condannato per corruzione il primo rappresentante pubblico nella storia dello Stato irlandese. Un ex consigliere comunale è stato condannato per aver ricevuto tangenti pari a 80 000 EUR da un imprenditore immobiliare che a Waterford cercava di lottizzare terreno agricolo per usi residenziali e industriali. È stato quindi condannato a sei anni di detenzione.

⁶⁵ <http://www.planningtribunal.ie/images/finalReport.pdf>.

⁶⁶ Disegno di legge del 2013 sulla pianificazione urbanistica e lo sviluppo territoriale, il governo locale e il sistema elettorale: <http://www.environ.ie/en/Legislation/DevelopmentandHousing/Planning/FileDownload,33584,en.pdf>.

etico. Secondo *Transparency International*, alla data di luglio 2012 soltanto cinque delle 34 autorità locali avevano pubblicato online le dichiarazioni di interessi dei propri consiglieri⁶⁷. Inoltre il sistema delle "porte girevoli" è fonte di gravi rischi in questo settore.

3. EVOLUZIONE FUTURA

Negli ultimi anni il governo irlandese ha avviato riforme esaustive sia a livello legislativo che a livello politico per far fronte a molti dei problemi venuti alla luce grazie all'attività delle commissioni d'inchiesta in un clima di crescente preoccupazione dell'opinione pubblica sulla corruzione e sulle relative problematiche in materia di trasparenza, responsabilità e integrità. Sono state adottate misure importanti per migliorare il quadro che regola la vigilanza e la trasparenza del finanziamento dei partiti politici. Sarebbe forse opportuno rivolgere maggiore attenzione alla necessità di sanzioni dissuasive nei confronti di comportamenti corruttivi e di condanne più tempestive nei casi di corruzione su larga scala. I rischi associati alla corruzione generata da stretti legami tra politici e industria continuano a essere fonte di preoccupazione. Si potrebbe adottare un'azione più decisa per far fronte al rischio di conflitti d'interessi, soprattutto a livello locale e in settori vulnerabili come lo sviluppo urbanistico.

Occorre prestare maggiore attenzione ai seguenti aspetti:

- aumentare la casistica di successi **giudiziari** e **sanzioni dissuasive** nei casi di corruzione trattati dalla commissione competente per le norme della funzione pubblica (SIPO), dall'Ufficio del direttore per l'applicazione del diritto societario (ODCE) e dalla polizia. Rafforzare i poteri di tutte le autorità investigative affinché possano avviare indagini di propria iniziativa, ed estenderne il mandato all'applicazione delle disposizioni sui conflitti d'interessi a livello regionale e locale. Portare avanti la riforma per il consolidamento del quadro giuridico delle commissioni d'inchiesta, sì da garantire procedimenti più rapidi e follow-up più efficaci;
- fissare un limite complessivo all'importo di denaro che una persona fisica può dare a **un partito politico e a candidati elettorali** oppure a rappresentanti titolari di cariche elettive che siano membri di tale partito, conformemente alla raccomandazione della commissione d'inchiesta Mahon. Imporre un limite di tempo ragionevolmente breve ai partiti politici affinché adempiano gli obblighi di dichiarazione finanziaria. Regolamentare il finanziamento delle campagne referendarie;
- garantire che i poteri di attuazione della pianificazione urbanistica siano esercitati da un'autorità indipendente, **competente per il piano regolatore**, dotata della capacità e dei poteri per esaminare i problemi sistemici. Garantire che le autorità locali attuino i piani per la prevenzione delle frodi e della corruzione. Assicurare un'efficace prevenzione e individuazione dei conflitti d'interessi, soprattutto a livello locale.

⁶⁷ I sistemi nazionali di integrità, addendum allo studio per paese, 2012:
<http://transparency.ie/sites/default/files/TI%20Country%20Study%20Addendum2012.pdf>