



Bruxelles, 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 17

ALLEGATO

sull'UNGHERIA

della

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

Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione

UNGHERIA

1. INTRODUZIONE — ASPETTI PRINCIPALI E CONTESTO

Quadro anticorruzione

Approccio strategico. L'Ungheria ha un approccio orientato all'integrità e alla prevenzione a livello della pubblica amministrazione¹. All'inizio del 2012 il governo ha adottato un programma biennale anticorruzione, comprendente una serie di misure per l'integrità della pubblica amministrazione². Tale programma non riguarda il settore delle imprese, il Parlamento e le amministrazioni locali. Alcuni comuni, però, hanno adottato codici etici che per lo più offrono orientamenti generali sul trattamento adeguato del pubblico, senza necessariamente prevedere regole pratiche in materia di doni o favori³. Dall'ultima inchiesta annuale sull'integrità eseguita dalla Corte dei Conti, risulta che i fattori che acquiscono il rischio di corruzione sono cresciuti del 5% dall'anno precedente, mentre vi è stato un ricorso lievemente maggiore a misure di controllo blando, come i codici etici⁴.

Per quanto riguarda l'amministrazione pubblica centrale, il programma anticorruzione si concentra sugli interventi di prevenzione, come la creazione, a partire dal 2013, di un sistema di gestione dell'integrità. Tale sistema comprende la nomina di addetti all'integrità incaricati di sorvegliare la conformità ai requisiti etici, l'organizzazione di corsi anticorruzione per il pubblico impiego, la pubblicazione di un codice di condotta per i dipendenti delle istituzioni statali, la valutazione dell'impatto che le proposte e dei decreti del governo hanno sulla corruzione, la protezione di chi segnala un illecito (*whistleblowers*) e attività di sensibilizzazione. A metà 2013, sulla base di un Libro verde sulle norme etiche nella funzione pubblica, sono stati adottati un codice etico professionale per il pubblico impiego e un codice di condotta e di procedura etica per le forze di polizia e la magistratura⁵. Sebbene l'insistenza sulla prevenzione appaia opportuna, il piano nazionale anticorruzione, come sottolinea la Commissione nella valutazione del programma nazionale di riforma e del programma di convergenza 2013 dell'Ungheria, non dedica la necessaria attenzione né all'inadeguatezza degli sforzi di applicazione della legge in quest'area, né alla necessità di controlli più rigorosi sul finanziamento dei partiti⁶. Il programma non affronta adeguatamente i rischi connessi al clientelismo, al favoritismo e al nepotismo negli alti livelli dell'amministrazione pubblica e

1 <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/>

2 Decreto governativo 1104/2012 (IV - 6) *A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja* 2012-2014. (Programma 2012-2014 sulla prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione)

<http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/parlamenti-allamtitkarsag/hirek/atfogo-korrupcioellenes-program-indul>.

3 Tra le città più popolate, Miskolc, Győr, Pécs e Seghedino non hanno pubblicato un codice etico. <http://www.miskolc.hu/>; <http://www.gyor.hu/>; <http://hivatal.pecs.hu/onkormanyzat/>; <http://www.szegedvaros.hu/>. Per un valido esempio consultare il codice etico della città di Debrecen.

http://portal.debrecen.hu/upload/File/varoshaza/onkormanyzat/egyeb/etikai_kodex2011.pdf. Per una panoramica dei codici di condotta cfr. *A helyi önkormányzatok működésének átláthatósága – kérdőíves felmérés tükrében* (Trasparenza del funzionamento delle amministrazioni locali alla luce dei sondaggi), progetto HUSK/0901/1.5.1/0246; <http://www.transparency.hu/uploads/docs/esettanulmany.pdf>.

4 http://integritas.asz.hu/uploads/files/Összefoglaló_tanulmány_aláírt.pdf.

5 Risoluzione della conferenza nazionale della funzione pubblica ungherese sul codice etico professionale dei pubblici funzionari ungheresi, contenente tra l'altro disposizioni particolareggiate sull'etica professionale, sulla segnalazione di comportamenti scorretti, sull'obbligo di garantire l'imparzialità, sui conflitti di interesse, sull'accettazione di doni, sul divieto di offrire vantaggi impropri. Il codice contiene inoltre disposizioni particolareggiate sulle procedure disciplinari che possono essere avviate in caso di violazione degli obblighi etici.

6 *Commission Staff Working Document: Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for Hungary* (Documento di lavoro dei servizi della Commissione: valutazione del programma nazionale di riforma e del programma di convergenza 2013 dell'Ungheria), Allegato alla raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Ungheria, del 29 maggio 2013, SWD(2013) 367 final: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_hungary_en.pdf.

all'interazione tra mondo degli affari e mondo politico. Anche il Consiglio ha invitato l'Ungheria ad adottare ulteriori, adeguate misure per contrastare la corruzione⁷.

Per accrescere il coordinamento, alla fine del 2011 il ministro della Funzione pubblica, il presidente della Corte dei conti, il presidente della Corte suprema e il procuratore generale hanno sottoscritto una dichiarazione di impegno per un'azione congiunta contro la corruzione. Negli ultimi dieci anni, inoltre, è stata introdotta, mediante emendamenti legislativi, la prassi di pubblicare sui siti internet di tutte le istituzioni pubbliche informazioni che accrescono la trasparenza sull'impiego dei fondi pubblici limitando il segreto commerciale, estendendo gli obblighi di informativa e disponendo la pubblicazione di informazioni finanziarie da parte delle autorità di bilancio⁸.

L'Ungheria ha rafforzato il suo sistema di educazione all'integrità, introducendo a partire dal 2012 nei programmi scolastici nazionali di base le questioni connesse alla lotta contro la corruzione. Inoltre nel programma di studi dell'Università nazionale del servizio pubblico sono stati istituiti nel 2013 corsi postuniversitari per impiegati pubblici, che vertono sull'integrità e comprendono programmi sull'argomento. Tali programmi e formazioni, che promuovono processi di apprendimento innovativi, sono stati sperimentati su specifici segmenti della pubblica amministrazione, a livello di dirigenti e di funzionari, nel quadro di una stretta cooperazione con esperti del governo, la società civile, il settore privato e il mondo dell'università⁹. Dall'avvio del programma nel settembre 2013, hanno seguito la formazione circa 2 000 tra impiegati pubblici e rappresentanti della società civile.

Quadro giuridico. Le politiche legate all'integrità e alla lotta alla corruzione, sui due versanti della prevenzione e della repressione, sono in gran parte coperte da un ampio ventaglio di atti legislativi. È in vigore un vasto quadro giuridico penale, che copre la corruzione nel settore sia pubblico che privato. Il nuovo codice penale, entrato in vigore nel luglio 2013¹⁰, contiene una serie di nuove disposizioni riguardanti i reati di corruzione, tra cui delle definizioni semplificate dei reati e un allungamento dei tempi di prescrizione. Oltre al traffico di influenza attivo e passivo, il codice penale prevede il reato di frode in bilancio e nuove circostanze aggravanti per una serie di reati legati alla corruzione. Il Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO) ha osservato che la nuova legislazione presenta un livello accettabile di conformità con le sue raccomandazioni¹¹. Per garantire un iter giudiziario più rapido sono stati recentemente adottati vari emendamenti, alcuni dei quali riguardano il codice di procedura penale¹².

Quadro istituzionale. A livello nazionale le politiche anticorruzione sono coordinate dal ministero della Giustizia. La relazione 2011 sui sistemi nazionali per l'integrità, elaborata da *Transparency International*, valutava la polizia e le autorità inquirenti come uno dei pilastri affidabili dell'integrità nazionale, ma giudicava meno favorevolmente il sistema giudiziario¹³.

7 Raccomandazione 2013/C 217/10 del Consiglio, del 9 luglio 2013.

8 Legge XXIV del 2003 [2003. évi XXIV. törvény a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról] - <http://www.complex.hu/kzldat/t0300024.htm/t0300024.htm>; tale legge è stata sostituita dalla legge sul diritto all'autodeterminazione dell'informazione e la libertà di informazione [2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról] -; http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100112.TV.

9 <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/lezarult-az-integritasmenedzsmen-vezetoi-trening-első-pilot-kepzesek>; <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/kozszojalati-etika-es-integritas-pilot-trening-a-magyar-allamkincstar-munkatarsainak>

10 Codice penale del 2012 [2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről]; http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200100.TV

11 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)3_Hungary_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)3_Hungary_EN.pdf).

12 Legge CXII del 2013 [2013. évi CXII. törvény a büntetőeljáráások időszereiségének javítása érdekében szükséges egyes törvények módosításáról] - http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=161469.243992

13 http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/hungary_2011.

La stessa relazione individuava i pilastri più solidi nell'Ufficio nazionale per le elezioni, nel Comitato elettorale nazionale e nel Difensore civico. Anche la Corte dei conti svolge un ruolo importante nell'attuazione delle politiche anticorruzione, in particolare attraverso la sua funzione di meccanismo di controllo. Nel 2011 è stata costituita un'unità anticorruzione nell'ambito della procura generale. L'opinione pubblica nutre qualche perplessità circa l'efficacia con cui viene perseguita la corruzione. Nel 2013 un'inchiesta speciale di Eurobarometro sulla corruzione¹⁴ ha rilevato che l'82% degli ungheresi interpellati (contro una media del 73% nell'UE) riteneva che i casi di corruzione ad alto livello non vengano perseguiti sufficientemente.

Nel 2011 le procure hanno riportato 249 richieste di rinvio a giudizio su 465 casi presunti di corruzione e di traffico di influenza¹⁵. Secondo le autorità ungheresi, nel 2011 e nel 2012 sono stati scoperti oltre 700 casi di corruzione. Tuttavia solo pochi casi di rilievo sono finiti in tribunale. Uno di tali casi riguarda l'ex sindaco di un distretto di Budapest, condannato in prima istanza per aver venduto in perdita a imprese di comodo beni dell'amministrazione locale, per poi rivenderli con un livello di profitto sproporzionato. La condanna è stata confermata in appello, e attualmente è oggetto di un secondo ricorso. I procedimenti penali per corruzione risultano in generale piuttosto lunghi. Negli ultimi dieci anni i vari governi hanno applicato misure anticorruzione all'interno della polizia, dove una serie di casi di corruzione che coinvolgevano agenti avevano evidenziato dei punti deboli. Le misure riguardavano: eliminazione dei pagamenti in contanti per le ammende e introduzione nel 2012 di un esame dell'integrità nel servizio nazionale di protezione¹⁶.

Sondaggi d'opinione

Sondaggi sulla percezione. Secondo il sondaggio speciale sulla corruzione eseguito nel 2013 da Eurobarometro¹⁷, l'89% degli ungheresi interpellati considera la corruzione un problema diffuso in Ungheria (media UE: 76%) e il 19% degli interpellati ritiene che la corruzione si ripercuota sulla sua vita quotidiana (media UE: 26%).

Esperienza diretta della corruzione. Per quanto riguarda la piccola corruzione, circa il 13% degli ungheresi interpellati nel quadro del sondaggio speciale di Eurobarometro del 2013 ha affermato di avere ricevuto richieste esplicite o implicite di tangenti (media UE: 4%). La grande maggioranza di tali segnalazioni riguardava il settore sanitario.

Percezione delle imprese. Stando all'indagine sulle imprese Flash Eurobarometro del 2013 riguardante la corruzione¹⁸, l'81% delle imprese ungheresi interpellate riteneva che i favoritismi e la corruzione ostacolano la concorrenza (media UE: 73%) e il 59% affermava che la corruzione costituisce un problema per la loro impresa nella conduzione di affari in Ungheria (media UE: 42%).

Temi di fondo

Sistema giudiziario. Malgrado un quadro legislativo e istituzionale generale che stabilisce le principali garanzie dell'indipendenza del sistema giudiziario e delle istituzioni di controllo, negli ultimi anni vi sono state preoccupazioni per i presunti legami politici di alcuni

14 2013 Speciale Eurobarometro 397.

15 Le statistiche riguardano solo i casi di corruzione nei quali il procuratore dispone di poteri investigativi esclusivi; in altri casi di corruzione, per lo più di minore entità, l'inchiesta è eseguita dalla polizia e le statistiche in oggetto non ne tengono conto: <http://www.mklu.hu/cgi-bin/index.pl?lang=hu/>.

16 <http://nvsz.hu/en/activities/test>.

17 Speciale Eurobarometro n. 397 (2013).

18 Flash Eurobarometro 374 del 2013.

funzionari di alto livello delle istituzioni di controllo, come la Corte dei conti e l'organo giudiziario nazionale. L'efficienza del sistema giudiziario è un elemento essenziale della valutazione delle politiche anticorruzione, dato che tale sistema svolge un ruolo importante nella repressione della corruzione, e che la gestione di casi delicati di corruzione non può risultare efficace in assenza di tale requisito. Allo stesso modo, le garanzie di controlli e contrappesi costituzionali costituiscono aspetti cruciali, che influiscono fortemente sull'affidabilità delle politiche anticorruzione e limitano la portata dei possibili abusi di potere ai danni dell'interesse generale. Nel 2011 e all'inizio del 2012 la Commissione ha espresso preoccupazione per una serie di misure legislative e istituzionali, nonché per alcune controverse decisioni riguardanti la conclusione prematura del mandato del precedente presidente della Corte suprema¹⁹ e i vasti poteri assegnati al presidente dell'organo giudiziario nazionale²⁰. L'Ungheria ha adottato provvedimenti volti a rimediare, in particolare per quanto riguarda il pensionamento discriminatorio dei giudici e dei pubblici ministeri²¹. Nell'aprile del 2013 la Commissione ha espresso preoccupazione per il quarto emendamento alla costituzione ungherese, in relazione tra l'altro ai poteri conferiti al presidente dell'organo giudiziario nazionale di trasferire procedimenti e, fatta riserva di un'analisi più particolareggiata, di limitare la pubblicazione di propaganda politica²². Nel giugno 2013 la commissione di Venezia del Consiglio d'Europa ha presentato una relazione sul quarto emendamento alla costituzione, esprimendo preoccupazione per la supremazia dei principi basilari contenuti nella legge fondamentale ungherese²³. In risposta a tali preoccupazioni, il governo ungherese ha ritirato le misure riguardanti il trasferimento di procedimenti giudiziari; le linee principali di queste misure sono state confermate dalla Corte costituzionale alla fine del 2013. Nel settembre 2013 il Parlamento ungherese ha votato un quinto emendamento alla costituzione al fine di tenere conto di tutte le preoccupazioni di cui sopra, autorizzando tra l'altro la trasmissione di pubblicità elettorale nelle televisioni e nelle radio commerciali.

Settore privato. La seconda relazione, presentata dalla Commissione europea nel giugno 2011, sull'attuazione della decisione quadro 2003/568/GAI sulla lotta contro la corruzione nel settore privato²⁴, conclude che l'Ungheria ha recepito parzialmente la decisione quadro, poiché permangono alcune inadempienze riguardanti la definizione degli illeciti e la responsabilità delle persone giuridiche, specie in caso di carenza di sorveglianza o controllo. Il nuovo codice penale, in vigore dal luglio 2013, estende la responsabilità penale delle persone giuridiche a campi nei quali non sussiste una responsabilità penale delle persone fisiche²⁵. Sono state adottate misure volte a ridurre l'arretrato delle procedure. Per quanto riguarda la corruzione transnazionale, all'inizio del 2012 l'OCSE ha constatato dei progressi nelle misure esecutive da parte dell'Ungheria, sia pure sottolineando che il numero di condanne rimaneva basso, possibilmente a causa di difficoltà di applicazione delle disposizioni in merito alla responsabilità penale delle persone giuridiche. L'OCSE ha anche

19 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-24_it.htm

20 In particolare per quanto riguarda il potere di indicare il tribunale competente per un determinato caso e di trasferire i giudici senza il loro consenso: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-165_en.htm.

21 Nel 2012 la Commissione europea ha intentato presso la Corte europea di giustizia una causa per violazione della legislazione dell'UE relativa alle disposizioni discriminatorie contenute nella legislazione ungherese che abbassava drasticamente l'età della pensione per i giudici, i pubblici ministeri e i notai. Tali disposizioni avrebbero provocato nel solo 2012 il pensionamento di 236 giudici (ossia il 10% del totale in un solo anno). La Corte si è pronunciata contro l'Ungheria, riconoscendo la natura discriminatoria della legge. Poco prima della sentenza, la Corte costituzionale ungherese ha stabilito l'incostituzionalità della legge, che è stata quindi abrogata. Pur riguardando una violazione delle disposizioni europee in materia di occupazione, la causa ha suscitato preoccupazioni circa le ripercussioni sulla stabilità e sull'indipendenza complessiva del sistema giudiziario.

22 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-327_en.htm

23 [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)012-e).

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

25 Legge n. CIV del 2012 sulle misure penali applicabili alle persone giuridiche [2001. évi CIV. törvény a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről].

raccomandato di intensificare gli sforzi di sensibilizzazione del settore privato e delle amministrazioni e agenzie pubbliche che lavorano con imprese ungheresi attive sui mercati esteri²⁶.

Segnalazione di illeciti (*whistleblowing*). Nell'ottobre 2013 è stata adottata una nuova legge sulla segnalazione di illeciti²⁷. In precedenza le disposizioni sulla segnalazione, da parte di dipendenti, di violazioni dell'interesse pubblico, rientravano nella legge del 2009 sulla tutela della correttezza delle procedure²⁸. Quest'ultima legge era accompagnata a suo tempo da un altro atto giuridico, relativo all'istituzione dell'Ufficio per la tutela dell'interesse pubblico, che non è però entrato in vigore²⁹. La nuova legge sulla segnalazione di illeciti è intesa a garantire la riservatezza delle informazioni fornite e a tutelare gli autori delle segnalazioni da conseguenze negative. Essa prevede inoltre la designazione, in ogni pubblica istituzione, di un funzionario incaricato di ridurre al minimo l'esposizione dell'istituzione alla corruzione, e di inoltrare al Difensore civico le informazioni ricevute dai testimoni. La nuova legge fornisce anche il quadro giuridico per la protezione di chi segnala illeciti (*whistleblowers*) nel settore privato, e comprende disposizioni sulla riservatezza nei rapporti tra clienti e avvocati. La legge presenta tuttavia una serie di lacune, come per esempio il fatto che chi segnala illeciti non è tutelato da procedure intentate nei suoi confronti qualora riveli segreti professionali o commerciali.

Trasparenza delle attività di *lobbying*. Nel 2006 l'Ungheria ha adottato una legge sulle attività di *lobbying*³⁰, che tuttavia, poiché non prevedeva sanzioni dissuasive e aveva in pratica un impatto limitato³¹, è stata abrogata nel 2010³². Attualmente non vige l'obbligo di registrazione per i lobbisti, e i pubblici funzionari non sono tenuti a segnalare o a riferire a un organismo di controllo i loro contatti con lobbisti. Il decreto del governo sul sistema di gestione dell'integrità nella pubblica amministrazione, varato nel 2013, obbliga i pubblici funzionari a chiedere previamente il consenso gerarchico prima di incontrare lobbisti, come pure a riferire in merito ai contatti avuti o ai risultati degli incontri³³. Attualmente non esiste alcun meccanismo di monitoraggio sull'applicazione di tali obblighi.

2. TEMI IN PRIMO PIANO

Finanziamento dei partiti politici

Il finanziamento dei partiti politici è regolamentato da una legge adottata nel 1989 e successivamente modificata³⁴. Il tema è stato oggetto di discussioni politiche nell'ambito di

26 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Hungaryphase3reportEN.pdf>

27 A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. Törvény:

<http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK13173.pdf>

28 Legge n. CLXIII del 2009 sulla tutela della correttezza delle procedure [2009. évi CLXIII. törvény a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról]

http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0900163.TV

29 L'Ufficio sarebbe stato incaricato di ricevere le segnalazioni di illeciti e di procedere alle relative indagini, di assistere gli autori delle segnalazioni, di analizzare le tendenze nella corruzione, di consigliare organismi pubblici e privati in merito all'adozione di misure anticorruzione, di definire codici di condotta e di offrire formazioni anticorruzione.

30 Legge XLIX del 2006 sulle attività di *lobbying* [2006. évi XLIX. törvény a lobbitevékenységről]: <http://www.complex.hu/kzldat/t0600049.htm/t0600049.htm>

31 Tóth E. (2010) *A lobbitorvény és a láthatatlan lobbik* (La legge sul lobbismo e la lobby invisibile), *Új Magyar Közigazgatás* [Nuova amministrazione ungherese], Vol. 3, n. 4, pag. 22-39.

32 La legge in questione è stata abrogata dalla legge CXXXI del 2010, la quale tuttavia inserisce alcune regole basilari nella legge sul processo legislativo [2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől].

33 50/2013. (II. 25.) Korm. Rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről [Regolamento sul sistema di orientamenti in materia di integrità dell'amministrazione statale e sul sistema di accreditamento dei rappresentanti di interessi].

34 Legge n. XXXIII del 1989 sul funzionamento e il finanziamento dei partiti [1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról] - http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=98900033.TV

vari governi. I partiti politici in Ungheria percepiscono direttamente dallo Stato la maggior parte del loro finanziamento³⁵. Sono vietati i contributi provenienti da enti che beneficiano di sostegno pubblico, da Paesi stranieri e da donatori anonimi. Se accettati, tali contributi devono essere versati nelle casse dello Stato e, a titolo di sanzione, il finanziamento statale viene ridotto di un importo equivalente³⁶. I bilanci dei partiti, comprendenti un numero limitato di dati previsti dalla legge, devono essere pubblicati annualmente nella gazzetta ufficiale. Tutte le donazioni che superano una certa cifra devono essere comunicate e pubblicate³⁷. Dal 2003 i partiti politici hanno la facoltà di istituire una fondazione per il sostegno delle loro attività sociali, educative e di altro genere. Tali fondazioni possono accettare donazioni³⁸ da una vasta cerchia di sostenitori e hanno diritto a un sostegno statale³⁹.

Per quanto riguarda il processo elettorale, fino al 2013 le somme che i singoli candidati potevano spendere per le campagne elettorali erano molto limitate⁴⁰. Sono state espresse preoccupazioni per il fatto che i grandi partiti spendono nelle campagne tre volte più del massimo consentito dalla legge⁴¹. Nel luglio 2013 è stata adottata una nuova legge che regola le spese dei candidati nelle campagne elettorali per le elezioni del Parlamento⁴². Le elezioni comunali e i referendum non rientrano nel campo di applicazione della legge. La legge ha innalzato il limite alle spese dei candidati per le campagne elettorali parlamentari, ma non ha affrontato alcune lacune preesistenti, menzionate anche dal GRECO nelle sue valutazioni.

L'attuale legislazione non impone ai partiti di tenere una contabilità particolarmente dettagliata, o di presentarla perché sia verificata⁴³. Le relazioni tra i partiti e le fondazioni ad essi affiliate non sono chiaramente evidenziate nella contabilità. Nelle sue valutazioni, il GRECO esprime preoccupazione per la mancanza di trasparenza nel finanziamento delle campagne elettorali, osservando che per la maggior parte tale finanziamento non viene né dettagliato né notificato⁴⁴. In base alla nuova legge sulle elezioni per il Parlamento, una quota minore (circa il 20%) delle spese e degli introiti inerenti alle campagne sarà documentata nel quadro dei conti relativi alla campagna, mentre il resto sarà monitorato dalla Corte dei conti.

Non vi è obbligo di far eseguire regolari controlli indipendenti del finanziamento dei partiti. La Corte dei conti è incaricata di controllare il finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali, eseguendo ogni due anni una verifica della legalità⁴⁵. La Corte pubblica periodicamente resoconti e raccomandazioni sulla base dei risultati delle verifiche. Tuttavia la sua limitata competenza in materia di sanzioni e il dettaglio delle informazioni fornite dai partiti limitano il possibile impatto delle relazioni⁴⁶. La Corte dei conti non dispone di poteri

35 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)8_Hungary_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)8_Hungary_Two_EN.pdf).

36 Sezione 4 della legge n. XXXIII del 1989 sul funzionamento e il finanziamento dei partiti.

37 Cfr. allegato alla legge n. XXXIII del 1989. Tutte le donazioni private devono figurare in una delle due categorie: donatori nazionali o stranieri. Le donazioni provenienti da ungheresi, che superano l'importo di 500 000 forint (1 666 euro), e quelle provenienti da stranieri che superano 100 000 forint (333 euro), devono essere contabilizzate separatamente.

38 Purché non anonime.

39 Cfr. legge XLVI del 2003, che modifica la legge XXXIII del 1989.

40 Legge n. C del 1997 sulle elezioni politiche, 92. § (1)

41 *Party and Campaign Financing* (2012) Hungary: Transparency International: http://www.transparency.hu/PARTY-AND_CAMPAIGN_FINANCING.

42 Legge n. XXXVI del 2013 [2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról].

43 Cfr. allegato alla legge n. XXXIII del 1989.

44 GRECO (2011) *Evaluation Report on Hungary Transparency of Party Funding* [Relazione di valutazione della trasparenza del finanziamento dei partiti]. 7-11 giugno Strasburgo.

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%298_Hungary_Two_EN.pdf, p. 21.

45 Sezioni 9-10 della legge n. XXXIII del 1989 sul funzionamento e il finanziamento dei partiti.

46 Per i partiti rappresentati in Parlamento cfr.: <http://www.asz.hu/jelentes/1207/jelentes-a-lehet-mas-a-politika-2009-2010-evi-gazdalkodasa-torvenyessegenek-ellenorzeserol/1207j000.pdf>; <http://www.asz.hu/jelentes/12111/jelentes-a-rendszeres-allami-tamogatásban-nem-reszesulo-egyves-partok-utoellenorzeserol/12111j000.pdf>;

diretti di imporre sanzioni amministrative per la violazione di determinate regole, ad esempio quando un partito non ha pubblicato in tempo il suo bilancio. Se riscontra attività illecite da parte di un partito, ha l'obbligo di notificarle alla magistratura. Il GRECO ha invitato la Corte dei conti a rafforzare sensibilmente l'attività di monitoraggio del finanziamento dei partiti, mediante verifiche più frequenti e approfondite, e ha chiesto che essa fosse dotata delle capacità necessarie per svolgere tale compito⁴⁷. Ha anche raccomandato una revisione dell'attuale sistema di sanzioni, per garantire che in caso di violazione delle disposizioni sul finanziamento dei partiti possano essere applicate sanzioni flessibili, efficaci, proporzionate e dissuasive. Tali problemi non sono ancora stati affrontati in modo soddisfacente.

Appalti pubblici

Gli appalti pubblici rappresentano una quota significativa dell'economia ungherese. Le commesse pubbliche di opere, forniture e servizi ammontavano nel 2011 al 22% del PIL nazionale. Nello stesso anno il valore delle gare d'appalto pubblicate nella gazzetta ufficiale in percentuale della spesa pubblica complessiva per opere, forniture e servizi era del 23,3%⁴⁸.

Secondo il sondaggio Eurobarometro del 2013 sulla corruzione⁴⁹, per gli ungheresi la corruzione è un fenomeno diffuso negli appalti pubblici gestiti dalle autorità nazionali (47% degli interpellati ungheresi contro il 56% della media UE) e negli appalti gestiti dagli enti locali (48% contro il 60% della media UE). Nello specifico gli interpellati ungheresi ritengono le seguenti pratiche particolarmente diffuse nelle procedure d'appalto pubbliche: capitolati su misura per favorire determinate imprese (64%); abuso delle procedure negoziate (48%); conflitto di interessi nella valutazione delle offerte (42%); offerte concordate (58%); criteri di selezione o di valutazione poco chiari (48%); abuso della motivazione d'urgenza per evitare procedure di gara competitive (42%); partecipazione degli offerenti alla stesura del capitolato (48%); modifica dei termini contrattuali dopo la stipula del contratto (42%). Questi indicatori riferiti alla percezione, seppure non siano necessariamente legati alla corruzione, illustrano i fattori di rischio che accrescono la vulnerabilità alla corruzione nelle procedure degli appalti pubblici.

La ricerca accademica⁵⁰ e le valutazioni eseguite dalla Commissione sugli appalti pubblici, specie relativi a progetti finanziati dall'UE, indicano che, sebbene le procedure appaiano in genere formalmente conformi al quadro giuridico vigente in Ungheria in materia di appalti pubblici, si presentano molto spesso i seguenti rischi, specie per i principali progetti infrastrutturali: conflitti di interessi, frequente aggiudicazione di appalti cofinanziati dall'UE a determinate imprese, ricorso a criteri di selezione e di aggiudicazione inappropriati per favorire determinati offerenti. In relazione ai fondi strutturali, la Commissione ha chiesto all'Ungheria di definire e di intraprendere una serie di azioni per limitare i summenzionati rischi; in particolare: analisi della concentrazione del mercato, controlli ex ante ed ex post degli appalti, formazione e orientamento sulle procedure nella pratica, interventi volti a stabilizzare il personale e i quadri dirigenti. La Commissione ha anche sollevato una riserva di

<http://www.asz.hu/jelentes/1206/jelentes-a-jobbik-magyarorszagert-mozgalom-2009-2010-evi-gazdalkodasa-torvenyesegenek-ellenorzeserol/1206j000.pdf>; <http://www.asz.hu/jelentes/1205/jelentes-a-magyar-szocialista-part-2009-2010-evi-gazdalkodasa-torvenyesegenek-ellenorzeserol/1205j000.pdf>; <http://www.asz.hu/jelentes/1105/jelentes-a-2010-evi-orszaggyulesi-valasztasra-forditott-penzeszkozok-elszamolasanak-ellenorzeserol-a-jelolo-szervezeteknel-es-a-fuggetlen-jeloltnel/1105j000.pdf>; <http://www.asz.hu/jelentes/13018/jelentes-a-fidesz-magyar-polgari-szovetseg-2010-2011-evi-gazdalkodasa-torvenyesegenek-ellenorzeserol/13018j000.pdf>.

47 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%298_Hungary_Two_EN.pdf, p. 21.

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

49 Flash Eurobarometro 374 del 2013.

50 Papanek G. (2010) 'Corruption in public procurement and in general in Hungary' [La corruzione negli appalti pubblici e in generale in Ungheria], *Public Finance Quarterly* [Trimestrale di finanza pubblica], Vol. 1, No. 2, pp. 298-320.

ordine reputazionale nel 2011 in merito ai programmi relativi al periodo 2007-2013, e ha chiesto all'Ungheria di prendere provvedimenti in merito ai summenzionati rischi. Il governo ungherese ha agito per seguire tali raccomandazioni e ha iniziato a redigere resoconti regolari. Di conseguenza la riserva è stata sciolta nel 2012.

Nel gennaio 2012 è entrata in vigore una nuova legge sugli appalti pubblici, intesa ad accrescere la trasparenza e a semplificare il relativo quadro legislativo⁵¹. Nel giugno 2013 sono stati adottati ulteriori emendamenti alla suddetta legge⁵². In base a tali emendamenti, le amministrazioni aggiudicatrici devono pubblicare sui loro siti internet delle informazioni sulle procedure negoziate per le quali non vengono pubblicati bandi di gara, ed è stato ampliato il campo di applicazione della banca dati sugli appalti pubblici⁵³. Manca tuttavia un meccanismo efficace per sanzionare eventuali infrazioni al suddetto obbligo. La maggior parte dei bandi di appalti pubblici viene pubblicata in un'apposita pagina web centralizzata⁵⁴, ma non sussiste l'obbligo di pubblicare tutti i tipi di documenti relativi agli appalti pubblici⁵⁵.

In conformità alla legge del 2012 sugli appalti pubblici, le persone o le organizzazioni che agiscono per conto delle amministrazioni aggiudicatrici o che sono coinvolte da tali amministrazioni in attività relative alla procedura o alla sua preparazione devono presentare una dichiarazione scritta su eventuali conflitti di interesse. Il funzionario che decide in merito all'aggiudicazione dell'appalto a nome dell'amministrazione aggiudicatrice non può essere membro della commissione di valutazione. In caso di processo decisionale collettivo, le persone delegate dall'organo decisionale nella commissione di valutazione possono avere solo un ruolo consultivo e non decisionale. L'infrazione delle disposizioni in materia di conflitti di interesse provocano l'annullamento della gara. Inoltre gli operatori economici vengono esclusi dalla procedura se forniscono dati non veritieri o false dichiarazioni che possono compromettere la correttezza della gara. Le disposizioni in materia di conflitto di interessi sono identiche a livello locale e a livello centrale, ma non sembra esserci una concezione unica riguardo alla loro applicazione pratica.

Malgrado le modifiche legislative, permangono alcuni problemi per quanto riguarda l'efficacia complessiva dei meccanismi di controllo durante il ciclo dell'appalto e dopo l'aggiudicazione. Come ha confermato la Corte dei conti, particolari debolezze si possono osservare a livello locale⁵⁶. Problemi di capacità, mancanza di trasparenza e di controllo, forti legami informali tra imprese e soggetti politici locali rendono i governi locali più vulnerabili alle pratiche di corruzione.

La valutazione del programma nazionale di riforma del 2013 e del programma di convergenza per l'Ungheria⁵⁷, eseguita dalla Commissione, sottolinea che, malgrado la legislazione sugli appalti del 2012, il livello di concorrenza negli appalti pubblici continua a mantenersi basso. Un'ampia quota di procedure di appalto pubbliche comprende un unico offerente: il 54,3% nel 2010 e il 49,1% nel 2011. La quota è ancora superiore nel caso delle procedure negoziate (in

51 Legge CVIII del 2011.

52 Legge CXVI del 2013 che modifica la legge CVIII del 2011 sugli appalti pubblici.

53 Nel 2012 le procedure negoziate senza pubblicazione del bando di gara hanno costituito il 34% del valore complessivo degli appalti nel relativo regime nazionale: A Közbeszerzési Hatóság 2012. évi beszámolója. Resoconto annuale dell'autorità per gli appalti pubblici, 2012: <http://www.parlament.hu/irom39/10294/10294.pdf>, pag. 21.

54 www.kozbeszerzes.hu. Ad. es. formulari di valutazione particolareggiati ecc.

55 Ad. es. formulari di valutazione particolareggiati ecc.

56 "Tiszta társadalom, tiszta gazdaság", Conferenza presso l'università Széchenyi István nel 2012. Una sintesi dell'intervento è disponibile sulla pagina web della Corte dei conti ungherese: <http://www.aszhirportal.hu/hirek/tiszta-tarsadalom-tiszta-gazdasag-konferencia-a-gyori-szechenyi-istvan-egyetenem/>.

57 *Commission Staff Working Document: Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for Hungary* (Documento di lavoro dei servizi della Commissione: valutazione del programma nazionale di riforma e del programma di convergenza 2013 dell'Ungheria), Allegato alla raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Ungheria, del 29 maggio 2013, SWD(2013) 367 final: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_hungary_en.pdf.

media il 61%). La valutazione indica inoltre che continua ad applicarsi la discutibile pratica delle aggiudicazioni dirette. Attualmente in Ungheria non è possibile presentare offerte per via elettronica, e non è quindi possibile sfruttare pienamente i vantaggi economici degli appalti elettronici. Tutti questi aspetti accrescono ulteriormente i rischi legati alla corruzione.

Per quanto riguarda la supervisione da parte delle amministrazioni locali, in termini di conformità giuridica generale (ossia non necessariamente limitata agli appalti pubblici) la riforma della pubblica amministrazione attualmente in corso, che ha ridotto il livello di decentramento, ha anche garantito che gli uffici governativi riacquistino la facoltà di controllare la conformità giuridica da parte dei governi locali. Non sono disponibili dati per una valutazione dell'impatto di tale riforma sui meccanismi di controllo a livello locale. Recenti ricerche sulla trasparenza degli appalti pubblici a livello locale mostrano che il 40% dei comuni non assolvono in misura adeguata all'obbligo di divulgare dati di interesse pubblico⁵⁸. A titolo di buona prassi, alcuni comuni hanno adottato misure volte a garantire l'accesso pubblico alle informazioni riguardanti la fase esecutiva degli appalti pubblici o il loro contenuto.

Nel 2012 la Corte dei conti ha pubblicato una relazione sulle carenze dei controlli interni a livello delle amministrazioni locali di piccoli enti territoriali, sulla base di un progetto pilota che ha coinvolto 12 comuni⁵⁹. Le carenze riscontrate più frequentemente riguardano la mancanza di regolamenti interni e di definizioni dei compiti e delle responsabilità, la gestione insufficiente del rischio finanziario, la mancanza di competenze del personale, l'insufficiente rendicontazione, la mancata separazione delle responsabilità, la mancata regolamentazione delle comunicazioni con partner esterni, la mancanza di un sistema gerarchico di informazione dei quadri dirigenti.

La Corte dei conti ha recentemente attuato un progetto, finanziato dall'UE, inteso a realizzare la mappatura, la classificazione e l'analisi dei rischi di corruzione e a valutare l'efficacia dei controlli per quanto riguarda la riduzione dei rischi di corruzione nel settore pubblico. Le prime due indagini sono state realizzate tra il 2011 e il 2012, quando oltre 1 000 autorità di bilancio hanno compilato annualmente a titolo volontario dei formulari elettronici intesi a misurare il profilo di rischio di corruzione. Nel 2013 il numero di autorità che hanno risposto è stato superiore a 1 400. La banca dati contenente tali formulari elettronici è accessibile al pubblico sul portale della Corte dei conti⁶⁰. Nel quadro del progetto sull'integrità sono state elaborate annualmente delle analisi particolareggiate dei rischi di corruzione nelle amministrazioni coinvolte in appalti pubblici, concessione di licenze amministrative e percezione di sussidi dell'UE. Inoltre la Corte dei conti ha elaborato una nuova guida ai controlli, riguardante anche gli aspetti anticorruzione.

La cooperazione tra le autorità preposte al controllo e quelle competenti per gli appalti pubblici da un lato, e polizia e magistratura dall'altro, potrebbe essere migliorata. Il tasso di notifica da parte delle prime in relazione ai sospetti di corruzione negli appalti pubblici è piuttosto basso⁶¹.

Dichiarazioni sulla situazione patrimoniale e conflitto di interessi

Numerosi pubblici funzionari (in sostanza tutti quelli che propongono o adottano decisioni o eseguono controlli) nonché i giudici e i pubblici ministeri, hanno l'obbligo di presentare, con

58 http://www.transparency.hu/Municipalities_and_public_procurement?bind_info=index&bind_id=0.

59 Tóth, K. (2013): <http://www.asz.hu/jelentes/1282/osszegzes-a-helyi-onkormanyzatok-penzugyi-helyzetenek-es-gazdalkodasi-rendszerenek-2011-evi-ellenorzeseirol/1282i000.pdf>.

60 <http://integritas.asz.hu/>.

61 Burai P. and Hack P.(a cura di) (2012) *Corruption Risks in Hungary* [Rischi di corruzione in Ungheria] 2011. Budapest: Transparency International Hungary, p. 124.

cadenza annuale, biennale o quinquennale, una dettagliata dichiarazione patrimoniale e di interessi relativa alla loro famiglia⁶². Le disposizioni sulla dichiarazione patrimoniale per i funzionari di alto livello sono state normalizzate ulteriormente nel 2013. La legge si applica ai funzionari della Corte dei conti, alla Procura generale, alla Banca nazionale, al Consiglio dei mezzi di informazione, all'Ufficio nazionale per la concorrenza, al Consiglio degli appalti e al Consiglio fiscale. I parlamentari sono soggetti a regole particolareggiate sui conflitti di interessi, e vige una proibizione temporanea di avviare attività nel settore privato a certe condizioni⁶³. Le dichiarazioni patrimoniali e di interessi dei membri del governo, come pure dei pubblici funzionari di grado elevato e dei membri del parlamento sono disponibili su internet⁶⁴. I dati riguardanti i familiari degli addetti alla funzione pubblica e dei pubblici funzionari di grado elevato non vengono pubblicati. Sebbene la disponibilità dalle dichiarazioni patrimoniali via internet sia di per sé lodevole e serva a generare un ampio dibattito pubblico, manca un sistema elettronico completo per la loro presentazione. La maggior parte di tali dichiarazioni viene presentata in forma manoscritta, cosa che rende più difficile il controllo incrociato dei dati. Non sempre le dichiarazioni contengono informazioni tali da consentire l'individuazione dei beni.

La commissione parlamentare per le immunità e le credenziali è incaricata della verifica delle dichiarazioni patrimoniali. La procedura può essere avviata solo nel caso in cui chi ha richiesto la verifica presenti un indizio concreto del fatto che elementi della dichiarazione patrimoniale sono sospetti. Non è previsto un controllo indipendente, con poteri di verifica, sulle dichiarazioni patrimoniali o sui conflitti di interessi per quanto riguarda i funzionari di alto livello eletti o nominati. Più in generale, il favoritismo e legami troppo stretti tra determinate imprese e soggetti politici in carica vengono considerati con preoccupazione, in quanto fattori di aumento del rischio di corruzione⁶⁵.

I pubblici funzionari di grado inferiore devono presentare dichiarazioni patrimoniali più dettagliate, contenenti dati utili per l'individuazione dei beni patrimoniali⁶⁶. In caso di un aumento sospetto o ingiustificato della ricchezza, possono essere avviate anche procedure fiscali. Le dichiarazioni contengono anche dati sui beni dei parenti.

Per quanto riguarda i pubblici funzionari, le forze di polizia e la magistratura, alla metà del 2013 sono stati adottati codici di condotta particolareggiati, basati sul Libro verde delle norme etiche e contenenti disposizioni sui conflitti di interessi. Inoltre il Libro verde fornisce ai funzionari eletti orientamenti generali in merito al loro lavoro nella funzione pubblica. Non vi sono tuttavia codici di condotta per i funzionari eletti a livello centrale o locale, o particolari disposizioni regolamentari che possano dar luogo a sanzioni dissuasive in caso di arricchimento ingiustificato o di conflitto di interessi. Il programma anticorruzione del governo per la pubblica amministrazione richiede l'elaborazione di codici di condotta, ma non riguarda i funzionari eletti o nominati di alto livello.

Indagini eseguite dall'associazione *Transparency International* nel quadro del progetto *EU Funds Watch* (Sorveglianza dei fondi dell'UE), fatto eseguire dall'OLAF per valutare i casi di

62 Legge CLII del 2007 sull'obbligo di dichiarazione patrimoniale [2007. évi CLII. törvény egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről].

63 Capitolo VIII della legge XXXVI del 2012 sul Parlamento [2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről] http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200036.TV.

64 Legge XLIII del 2010 sullo status dei membri del governo e dei segretari di Stato [A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény] 12. § http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1000043.TV. Le dichiarazioni dei membri del governo sono connesse ai loro profili sulla pagina web del governo, cfr. <http://www.kormany.hu/hu/a-kormany-tagjai>. Per i deputati, cfr. http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_kpv.kepv_lis?p_ckl=39.

65 http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/hungary_2011.

66 Legge CLII del 2007. [2007. évi CLII. törvény egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről]: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700152.TV.

frode e di corruzione connessi alla distribuzione di fondi, sono giunte alla conclusione che, sebbene il quadro giuridico e istituzionale per la gestione dei fondi dell'UE in Ungheria sia relativamente ben definito, permangono gravi rischi di corruzione. Tra tali rischi si annoverano: limitazione della libera concorrenza e forte presenza di progetti "prioritari"; insufficienti verifiche professionali nella fase di selezione delle proposte di progetti, approccio formalistico alle verifiche e ai controlli nella fase di attuazione, regolazione inefficiente dei conflitti di interessi, specie in riferimento alla pratica delle porte girevoli⁶⁷.

La legge sulla trasparenza della spesa pubblica⁶⁸ contiene una definizione di conflitto di interessi che viene talvolta interpretata in modo molto restrittivo. Ad esempio, un soggetto decisionale non può essere beneficiario della propria decisione, a meno che quest'ultima sia discrezionale, concetto che in pratica viene interpretato in modo restrittivo. Costituisce inoltre un problema il fatto che venga considerato solo il conflitto di interesse tra un pubblico funzionario e il beneficiario o il contraente, ma non tra tali soggetti e i loro consulenti.

Trasparenza e accesso alle informazioni

Nel 2003 e nel 2005 sono entrate in vigore delle leggi sulla libertà di informazione. Esse prevedono tra l'altro l'obbligo di pubblicazione dei dati pubblici (comprese le informazioni sugli appalti, sulla spesa e sui contratti)⁶⁹ e disposizioni sulla gestione delle richieste riguardanti la libertà di informazione⁷⁰. Sebbene nel 2012 sia entrata in vigore una nuova legge sulla libertà di informazione⁷¹, le caratteristiche principali sono rimaste le stesse. La nuova costituzione ascrive alla trasparenza della proprietà pubblica e della spesa pubblica il ruolo di principio⁷².

67 EU Funds Watch Project, Hungary, June 2013, Transparency International Hungary, OLAF/Hercule 2012/2013, Grant Agreement OLAF/2012/D5/024.

68 Legge CLXXXI del 2007.

69 Legge XXIV del 2003. [2003. évi XXIV. törvény a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról] <http://www.complex.hu/kzldat/t0300024.htm/t0300024.htm>.

70 Legge XC del 2005. [2005. évi XC. törvény az elektronikus információszabadságról] t <http://www.complex.hu/kzldat/t0500090.htm/t0500090.htm>.

71 Legge CXII del 2011. [2011. évi CXII. törvény az információs önröndelkezési jogról és az információszabadságról] http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100112.TV×hift=1.

72 Articoli 38 e 39 della costituzione ungherese <http://www.kormany.hu/download/4/c3/30000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdf>.

Buone pratiche - piattaforme online per facilitare l'accesso alle informazioni

<http://www.k-monitor.hu/>: K-Monitor, pubblicazione online dedicata al controllo dei fondi pubblici, è stata fondata nel 2007 con l'obiettivo di costituire un forum non governativo indipendente che segue casi di corruzione in Ungheria e a livello internazionale. Il sito web K-Monitor è stato creato per raccogliere, conservare e rendere disponibili online articoli riguardanti la corruzione, il finanziamento pubblico e la trasparenza della vita pubblica in Ungheria. Gli articoli archiviati nella banca dati riguardano vari tipi di corruzione nelle finanze pubbliche o si riferiscono a casi specifici. La banca dati registra prove a carico ed elementi che scagionano gli accusati. Recentemente K-Monitor ha lanciato una nuova pagina web: <http://ahalo.hu/>, che collega i dati relativi ad appalti pubblici, sussidi alle aziende agricole e fondi UE con le informazioni dei registri delle imprese.

<http://kimittud.atlatszo.hu/>: dopo che l'utente ha selezionato l'autorità pubblica cui è rivolta la richiesta di informazioni, un'interfaccia di facile impiego carica un modulo da compilare. Il sistema invia un messaggio all'autorità pubblica in questione. Tutte le risposte pervenute vengono registrate e pubblicate sulla pagina web.

<http://tasz.hu/informacioszabadsag/egyszeregy>: contiene informazioni e orientamenti dettagliati per chi è interessato a ottenere dati pubblici.

Malgrado il summenzionato quadro legislativo sulla libertà di informazione, che consente in linea di principio un accesso rapido a informazioni di interesse pubblico, numerose nuove disposizioni giuridiche hanno ingenerato una certa confusione circa l'interpretazione della legge⁷³. Le pubbliche istituzioni possono astenersi dal rispondere alle richieste pubbliche di informazioni in base a considerazioni di riservatezza commerciale. Ne risultano in pratica discontinuità nell'interpretazione. Anche molte altre nuove leggi hanno comportato dei problemi nell'interpretazione del quadro generale. La nuova legge sulla riutilizzazione delle informazioni del settore pubblico⁷⁴ ha comportato delle incertezze in merito alla libertà di accesso alle informazioni di interesse pubblico. Si pongono analoghe questioni di interpretazione per quanto riguarda la nuova legge sul bilancio, che non contempla più i contratti delle imprese a prevalente capitale pubblico come informazioni di interesse pubblico.

Recentemente, nel giugno 2013, sono state adottate modifiche della legge sulla libertà di informazione⁷⁵, che hanno suscitato ulteriori interrogativi sui rischi di un'interpretazione troppo ampia delle disposizioni sulle richieste abusive di informazioni. Preoccupazioni in merito a tali modifiche sono state espresse anche nel quadro delle discussioni sull'entrata in vigore di una nuova disciplina della concessione di licenze per la vendita di tabacchi⁷⁶.

73 Péterfalvi Attila (2012) *A nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról* [La pubblicazione dei dati aziendali delle imprese di mercato che operano con beni di proprietà pubblica o ne dispongono] (Online). Ungheria: Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság [Autorità nazionale per la protezione dei dati e la libertà di informazione]. Consultato all'indirizzo: <http://naih.hu/files/-zleti-titok-kontra-nyilvanossag-AJ-NL-S.pdf>.

74 Legge LXIII del 2012. (Legge LXIII del 2012 A közadatok újrahaznosításáról) (Riutilizzazione dei dati pubblici).

75 Legge XCVI del 2013 - 11 giugno 2013.

76 Nuova legislazione varata nell'aprile 2013, che istituisce il monopolio della vendita di prodotti del tabacco. Solo rivenditori titolari di un contratto di concessione sono stati autorizzati a vendere al minuto prodotti del tabacco. La società civile ha sollevato aspre critiche quanto alla trasparenza del processo di concessione, compresa la valutazione e i riconoscimenti.

Per quanto concerne le imprese di proprietà dello Stato, la legge sulla libertà di informazione (per le imprese che svolgono funzioni pubbliche)⁷⁷, la legge sulle proprietà dello Stato⁷⁸ e la legge sulle operazioni economiche delle imprese di proprietà dello Stato stabiliscono le disposizioni di base circa le informazioni che devono apparire sui rispettivi siti web. Vi sono però ampie differenze di interpretazione e di applicazione pratica di tali disposizioni. Nel 2012 è stata adottata una nuova legge, che estende i poteri dell'Ufficio governativo di controllo (KEHI) alla sorveglianza della gestione delle imprese pubbliche⁷⁹. Ciò può contribuire a garantire un'applicazione più coerente delle disposizioni sulla trasparenza e dei meccanismi di controllo. Alla fine del 2013 l'Agenzia nazionale per lo sviluppo ha rafforzato le disposizioni sulla trasparenza per le imprese sovvenzionate, le quali devono rispondere a un questionario riguardante i loro beneficiari effettivi.

Sanità (pagamenti informali)

Da successive indagini dell'Eurobarometro risulta che la piccola corruzione è particolarmente diffusa nel settore sanitario ungherese. Mentre circa il 13% delle persone consultate nell'inchiesta speciale sulla corruzione eseguita da Eurobarometro nel 2013 ha affermato di avere ricevuto richieste esplicite o implicite di tangenti, una grande maggioranza di tali casi era legata alla sanità (8%, ossia due terzi del totale, contro una media UE del 2%). Analogamente, degli ungheresi interpellati che sono entrati in contatto con enti della sanità, il 10% (quarta percentuale per grandezza nell'UE) ha ammesso di avere versato una somma aggiuntiva o fatto un dono di un certo valore a un paramedico o a un medico, o di avere effettuato una donazione a un ospedale. Ciò è avvenuto prima che venissero erogate le prestazioni sanitarie nel 32% dei casi, dopo l'erogazione di tali prestazioni nel 47% dei casi.

I pagamenti effettuati per "gratitudine" dopo l'erogazione di servizi sanitari ordinari costituiscono una pratica tollerata in Ungheria e, a differenza dei pagamenti che precedono l'intervento medico o di quelli relativi a servizi non ordinari, come l'avanzamento nelle liste di attesa, non sono considerati come un atto di corruzione. Già nel 2003 il Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO) segnalava i pagamenti per servizi pubblici, specie nel settore della sanità, come una forma di corruzione accettata⁸⁰. Da allora questa pratica non è molto cambiata.

In base al codice del lavoro, il direttore di un ente sanitario può rendere legali i pagamenti effettuati per gratitudine consentendo l'accettazione del pagamento facilitatore offerto dai pazienti nel quadro di un accordo scritto⁸¹. Qualora il direttore non consenta tali pagamenti, essi sono considerati come un vantaggio improprio, e il personale che li accetta commette un reato⁸². Sebbene classificare come reato l'accettazione di una promessa di pagamento per gratitudine o il versamento di tale pagamento sia di per sé opportuno, solo l'introduzione di più ampie riforme può migliorare la situazione nella pratica. L'attuale soluzione legislativa comporta il rischio di creare incertezza giuridica e disparità di trattamento tra i dipendenti del settore sanitario. Si tratta di un'interpretazione che consente di legalizzare una vera e propria forma di corruzione.

77 Legge CXII del 2011. [2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról] http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100112.TV×hift=1.

78 Legge CVI del 2007. [2007. évi CVI. törvény az állami vagyronról] http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700106.TV.

79 Legge CLXXXIX del 2012. törvény egyes törvényeknek a kormányzati ellenőrzéssel összefüggő módosításáról. <http://www.complex.hu/kzldat/t1200189.htm/t1200189.htm>.

80 GRECO Eval I Rep (2002) 5E Final, *Evaluation Report on Hungary* (Rapporto di valutazione sull'Ungheria), prima serie di valutazioni, adottato dal GRECO nella sua 13a assemblea plenaria (Strasburgo, 24-28 marzo 2003) – paragrafo 8.

81 Cfr. il codice del lavoro, sezione 52 [2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről] http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200001.TV.

82 Cfr. il codice penale, sezione 291 (1) che classifica come reato l'accettazione di una promessa di pagamento.

Malgrado gli sforzi volti a ridurre gli incentivi al versamento di pagamenti per gratitudine, compreso un aumento del 50% dei salari del personale della sanità alla fine del 2002, e malgrado il GRECO abbia dichiarato che tali sforzi erano soddisfacenti⁸³, le statistiche mostrano che i progressi sono limitati. Il livello piuttosto basso degli stipendi dei medici e del personale sanitario nel settore pubblico comporta sfide aggiuntive.

3. FUTURE LINEE D'AZIONE

Sono stati attuati interventi volti ad attuare ampie strategie di integrità e a promuovere norme migliori in materia di trasparenza nella pubblica amministrazione, con il sostegno della società civile. Tuttavia il clientelismo, il favoritismo e il nepotismo nella pubblica amministrazione continuano a suscitare preoccupazione. Persistono le inquietudini legate alle forti relazioni informali tra imprese e soggetti politici a livello locale, che rendono le amministrazioni locali più vulnerabili alle pratiche di corruzione. Permangono delle lacune, specie per quanto riguarda il finanziamento dei partiti politici e l'efficacia dei meccanismi di controllo, in particolare per gli appalti pubblici. La piccola corruzione rappresenta un problema nel settore della sanità, dove gli incentivi a pagare tariffe informali per un trattamento preferenziale sono molto comuni.

I seguenti punti richiedono ulteriore attenzione:

- chiarire ulteriormente le regole in materia di contabilità e tenuta dei libri contabili dei partiti politici e garantire che tutti gli altri enti affiliati ai partiti siano registrati e considerati. Rafforzare la trasparenza e il controllo - sia interno che indipendente - dei partiti politici, le verifiche del **finanziamento dei partiti** eseguite dalla Corte dei conti e la dissuasività del sistema di sanzioni.
- Rafforzare i controlli indipendenti, ex ante ed ex post, lungo l'intero ciclo degli **appalti pubblici**, a livello centrale e locale. Garantire meccanismi adeguati di verifica per individuare conflitti di interessi ed estendere la portata delle disposizioni sui conflitti di interessi in relazione alla spesa pubblica. Sviluppare ulteriormente strumenti di controllo coerenti ed efficaci nelle amministrazioni aggiudicatrici, con particolare attenzione per il livello locale. Migliorare la cooperazione tra, da un lato, le autorità preposte al controllo e quelle competenti per gli appalti pubblici e dall'altro polizia e magistratura.
- Accrescere ulteriormente la trasparenza e i meccanismi indipendenti di verifica concernenti le dichiarazioni sullo stato patrimoniale e i conflitti di interessi dei **funzionari eletti o nominati**, a livello nazionale e locale. Sviluppare dettagliati codici di comportamento per i funzionari eletti, a livello centrale, regionale e locale, riguardanti anche gli aspetti relativi ai conflitti di interessi, e garantire adeguati strumenti di responsabilizzazione e sanzioni dissuasive in caso di eventuali violazioni di tali codici. Adottare misure più severe per fronteggiare i rischi di corruzione connessi al clientelismo e al favoritismo nella **pubblica amministrazione**. Garantire un'interpretazione coerente e abbastanza ampia della legislazione in materia di **accesso all'informazione**.

83 Relazione di conformità sull'Ungheria GRECO Eval RC- I (2004) 14E Final, adottata dal GRECO alla 22a assemblea plenaria (Strasburgo, 14-18 marzo 2005).

- Elaborare un ampio programma per eliminare progressivamente la pratica dei pagamenti per gratitudine, delle ricompense e di altre forme di pagamenti informali a impiegati pubblici nel settore della **sanità**.