

Il contrasto alla corruzione in Ungheria

di Mauro Mazza

Abstract: The fight against corruption in Hungary – The fight against public corruption in post-communist Hungary is mainly entrusted to criminal law. A good number of criminal judgments for events of political-administrative corruption have been pronounced. The European anti-fraud office (OLAF) also investigated Hungarian cases. However, the level of perception of corruption in public administration remains high. The paper examines these aspects, highlighting the criticalities of the Hungarian system of combating corruption also in relation to the alternative institutional forms of corruption prevention as well as the 2018 constitutional reform on administrative justice, the role of the *Ombudsman* and the legislation on whistleblowing. Finally, the essay tries to identify possible paths for the improvement of the legislative/regulatory framework and of the application practices in the anti-corruption sector.

Keywords: Post-communist Hungary; Corruption in public administration; Criminal law and justice; Constitutional reform of 2018 on administrative justice; Public perception of corruption; Alternative institutional forms of corruption prevention; *Ombudsmanship*; Whistleblowing.

1. La corruzione nel sistema penalistico ungherese

Se prendiamo in considerazione gli ultimi centocinquanta anni della storia del diritto penale dell'Ungheria, troviamo che si sono succeduti quattro codici penali. La prima codificazione penale venne adottata, sul modello (prevalente) del *code pénal* francese (del 1810)¹, nel 1878², al tempo dunque della Monarchia austro-ungarica. Il codice

¹ Cfr., sul punto, K. Ligeti, *Criminal Law Reform in Hungary*, in K. Nuotio, *Festschrift in Honour of R. Lahti*, Helsinki, 2007, 333 ss., spec. 334. Meno influente sulla codificazione penale magiara dell'Ottocento fu – secondo l'autore – il (quasi coevo) *Reichsstrafgesetzbuch* (RStGB) del 1871 (v. *op. loc. ult. cit.*). *Contra*, però, v. S. Schafer, *Some Basic Principles of Hungarian Criminal Law*, in *Modern Law Review*, 1959, 164 ss., il quale afferma che modelli notevoli del codice ungherese furono le codificazioni criminalistiche belga e germanica (cfr. 164, testo e nt. 2, dove il richiamo all'opinione conforme di P. Angyal, *Textbook of Hungarian Criminal Law*, Budapest, 1920, 37). Negli studi più recenti di diritto penale comparato, quest'ultima linea interpretativa riceve crescente consenso: cfr. A. Masferrer (Ed.), *The Western Codification of Criminal Law. A Revision of the Myth of its Predominant French Influence*, Berlin, 2018.

² Con la Legge V del 1878, di cui esistono traduzioni italiane: cfr. *Codice penale ungherese sui crimini e delitti sanzionato il 27 maggio 1878*, estr. da *Riv. pen.*, voll. 9-11, 1878; *Codice penale ungarico sui crimini e delitti (sanzionato il 27 maggio 1878 pubblicato in ambedue le camere del parlamento addì 29 maggio 1878)*, Budapest, 1880. In dottrina, v. S. Mayer, *Das ungarische Strafgesetzbuch über Verbrechen und Vergehen*, Wien, 1878; L. Thót, *Il diritto penale ungherese*, Catania, 1907; G. Rácz, *L'evoluzione del diritto penale ungherese dopo la guerra*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1933, 18 ss.

penale magiaro, conosciuto come *Csemegi-kódex*³ ebbe vigenza soltanto nel territorio dell'Ungheria storica (ovvero, la c.d. Grande Ungheria, o anche «Corona di Santo Stefano»)⁴. La seconda codificazione penalistica si ebbe nel 1961⁵, durante la fase socialista del diritto ungherese; parimenti, di impianto social(comun)ista era la codificazione penale del 1978⁶. In epoca *post*-socialista, è quindi intervenuta la codificazione penale del 2012⁷, attualmente vigente nell'ordinamento ungherese.

Le norme sulla corruzione⁸ sono contenute nel capitolo XXVII del codice penale. Esse distinguono, da un lato, le fattispecie della corruzione attiva e di quella passiva, nonché, dall'altro lato, la corruzione che vede implicato un operatore economico da quella che riguarda il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio⁹.

In relazione agli operatori economici, l'art. 290 del codice penale, dedicato alla corruzione attiva, prevede, al primo comma, che chi dà o promette un vantaggio illecito ad una persona che lavora per un operatore economico, ovvero anche a un'altra persona a vantaggio di tale lavoratore dipendente, per indurlo a compiere un atto contrario ai propri doveri, è punito con la reclusione non superiore a tre anni. Il secondo comma della norma incriminatrice menzionata aggiunge che la pena è da uno a tre anni di reclusione se il fatto previsto al primo comma è commesso in connessione con una persona che è autorizzata ad agire per conto dell'operatore economico in modo indipendente. Il terzo comma dell'art. 290 del codice penale contempla un'aggravante, poiché stabilisce che la pena è della reclusione da due a cinque anni nell'ipotesi del primo comma e da due a otto anni nel caso del secondo comma, qualora il delitto sia commesso nel quadro di una associazione a delinquere (con complici esterni al rapporto diretto corruttivo). Il quarto comma precisa che le pene previste nei commi 1 e 2 dell'art. 290 del codice penale si applicano anche se i fatti sono commessi in relazione a una persona che presta la propria attività lavorativa per un operatore economico straniero. Tuttavia, ai sensi del quinto comma dell'art. 290 del codice penale, la pena può essere ridotta ovvero anche interamente non applicata qualora il responsabile della condotta individuata nel primo comma

³ Si veda T. Király, *Der Csemegi-Kodex*, in G. Máthé, W. Ogris (hrsg.), *Die Entwicklung der österreichisch-ungarischen Strafrechtskodifikation im XIX–XX. Jahrhundert*, Budapest, 1996, 221 ss.

⁴ Sulla quale v. A. Basciani, R. Ruspanti (cur.), *La fine della Grande Ungheria. Fra rivoluzione e reazione (1918–1920)*, Trieste, 2010. Il Trattato del Trianon, siglato a Versailles il 4 giugno 1920, determinò (oltretutto il crollo dell'Impero austro-ungarico) lo smembramento del Regno plurietnico d'Ungheria, così da causare un "trauma" alla nazione magiara.

⁵ Mediante l'adozione della Legge V del 1961, diventata vigente il 1° luglio dell'anno seguente. V. il commento di T. Leh, *Le nouveau Code pénal hongrois*, in *Rev. intern. dr. comp.*, 1962, 412 ss.

⁶ Approvato con Legge IV del 1978, entrato in vigore il 1° luglio 1979 e successivamente più volte emendato (specialmente nel 2005, nonché prima nel 1998 e 2002 in materia di corruzione). Per una disamina, v. K. Karsai, Z. Szomora, *Criminal Law in Hungary*, Alphen aan den Rijn (Netherlands), 2010, con riferimento al diritto penale sia sostanziale che processuale.

⁷ *Id est*, la Legge C del 2012, sul codice penale magiaro, entrata in vigore il 1° luglio 2013. Si veda A. Csúri, *Der lange Weg zum neuen ungarischen Strafgesetzbuch von 2012*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 2014, 509 ss.

⁸ Sul codice penale previgente, in materia di corruzione, v. E. Bócs, *The Corruption in Hungarian Criminal Law*, Budapest, 1998; a commento delle attuali norme penalistiche, cfr. M. Tóth, *A Few Remarks About the Criminal Corruption in Hungary*, Pécs, 2014.

⁹ Si sofferma su tali distinzioni (in relazione al c.p. previgente), G. Ilona, *Fighting International and National Corruption by Means of Criminal Law*, in *Acta Juridica Hungarica. Hungarian Journal of Legal Studies*, 2002, n. 3–4, 167 ss.

della stessa disposizione penale confessi alle autorità la propria condotta illecita, svelando altresì agli inquirenti ogni circostanza che abbia rilevanza penale.

Sul versante della corruzione c.d. passiva, sempre con riguardo agli operatori economici, l'art. 291 del codice penale dispone, al comma 1, che la persona che richiede o riceve un vantaggio non dovuto per compiere un atto del suo ufficio, è punito con la reclusione non eccedente tre anni. Il secondo comma della medesima disposizione penale stabilisce che la pena è da uno a cinque anni e da due a otto anni rispettivamente se la persona commette il reato di corruzione passiva allo scopo di compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio, oppure nel quadro di una associazione criminale (con complici ulteriori rispetto a corrotto e corruttore). Il terzo comma dell'art. 291 del codice penale aggiunge che la pena è da uno a cinque anni se l'autore della corruzione passiva ha la capacità di agire in modo indipendente per conto dell'operatore economico e si ricade nella fattispecie del primo comma dell'art. 291, mentre la pena è da due a otto anni di reclusione se la persona può agire in modo indipendente per l'operatore economico e la fattispecie si inquadra nella previsione del comma 2 dell'art. 291 del codice penale. Qualora, poi, sussista una associazione criminale e l'autore della corruzione passiva possa agire in maniera indipendente per l'operatore economico, la pena è, ai sensi del terzo comma dell'art. 291 del codice penale, da cinque a dieci anni di reclusione. Il quarto comma dell'art. 291 del codice penale precisa che le sanzioni contemplate nei primi due commi della medesima norma penale si applicano anche se l'autore della corruzione passiva svolge la propria attività in favore di un operatore economico straniero. Infine, il quinto comma dell'art. 291 del codice penale prevede che, limitatamente all'ipotesi meno grave contemplata nel primo comma dell'art. 291 del codice penale, la persona rea di corruzione passiva possa ricevere una sanzione penale diminuita, oppure anche possa andare esente da pena, se confessi alle autorità la commissione del reato, sveli alle autorità medesime ogni circostanza del fatto penalmente rilevante nonché consegna alle autorità inquirenti le utilità e i benefici economici illecitamente ottenuti come "prezzo" della corruzione¹⁰.

Le fattispecie penalistiche della corruzione attiva e passiva riguardanti il pubblico ufficiale nonché l'incaricato di pubblico servizio riprendono in parte le previsioni concernenti la corruzione (attiva e passiva) dell'operatore economico. Esse sono contemplate negli art. 293-294 del vigente codice penale, cosicché in definitiva gli art. 290-291 della codificazione penale¹¹ sono da leggersi nella connessione con gli art. 293-294. Con riguardo, dunque, alla corruzione attiva nei confronti del pubblico ufficiale¹², l'art. 293 del codice penale magiaro¹³ stabilisce, al comma 1, la pena non eccedente tre anni di reclusione per chiunque corrompa il pubblico ufficiale dando o promettendo a lui o a altra persona un beneficio illecito, al fine di ottenere dal pubblico ufficiale un atto del proprio ufficio. La pena della reclusione è, ai sensi

¹⁰ Se, dunque, confrontiamo il quinto comma dell'art. 290 del codice penale ungherese con il quinto comma dell'art. 291 c.p., notiamo che la differenza, al fine dell'ottenimento della diminuzione della pena ovvero anche della sua esclusione, consiste nel fatto che nel secondo caso, diversamente che nel primo, l'autore del reato di corruzione (passiva) deve comunque restituire il beneficio illecitamente acquisito.

¹¹ Sopra esaminati.

¹² Ovvero dell'incaricato di pubblico servizio.

¹³ La norma corrispondente nella codificazione penale del 1978 era rappresentata dall'art. 253.

del secondo comma dell'art. 293 del codice penale, da uno a cinque anni se la corruzione attiva del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio si riferisce al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio, ovvero commesso eccedendo la propria competenza o in altro modo abusando della propria posizione di autorità. Quanto, poi, alla fattispecie penalistica della corruzione passiva del pubblico ufficiale (o dell'incaricato di pubblico servizio), occorre esaminare l'art. 294 del codice penale ungherese¹⁴. Esso dispone, nel primo comma, che il pubblico ufficiale il quale richiede oppure riceve, per sé o per altri, vantaggi, benefici o altre utilità per compiere atti del proprio ufficio, ovvero anche solo accetta la promessa di tali vantaggi, benefici o utilità, è punito con la reclusione da due a cinque anni. Il secondo comma della disposizione da ultimo menzionata aggiunge che la pena per il pubblico ufficiale è da due a otto anni se il reato è stato commesso da un funzionario pubblico di livello dirigenziale (la norma parla di funzionario «di alto rango»).

Come si vede, le pene per i reati di corruzione attiva e passiva, rispettivamente nei casi dell'operatore economico e del pubblico ufficiale/incaricato di pubblico servizio, non variano quanto a entità, poiché tanto nel primo che nel secondo caso sono: a) fino a tre anni; b) da uno a cinque anni; c) da due a otto anni. È stato giustamente osservato nella dottrina magiara che la scelta del legislatore penale ungherese è stata nel segno di una diffusa criminalizzazione dei comportamenti corruttivi (sia attivi che passivi), che riguardano non soltanto i pubblici ufficiali¹⁵, ma anche più in generale gli operatori economici¹⁶.

2. Il diritto giurisprudenziale penale ungherese in materia di corruzione e le indagini dell'OLAF sull'utilizzo dei fondi dell'UE per lo sviluppo

Sulla base delle elaborazioni effettuate annualmente da *Transparency International* (TI), sia pure tenendo conto che si tratta di dati predisposti da una ong e che essi misurano non la corruzione effettiva ma quella percepita, l'Ungheria è un Paese con un tasso di corruzione piuttosto elevato. Per il 2017, TI ha assegnato all'Ungheria 45 punti su 100 (66^a posizione sul totale di 180)¹⁷. La media per l'Ungheria dal 1995 al 2017 è di 50,03 punti, con il punteggio più elevato di 55 punti raggiunto nel 2012 e quello più basso calcolato per il 1995 di 41,20 punti. Le rilevazioni concernenti gli ultimi anni hanno, peraltro, segnato un costante peggioramento, dal momento che si è passati dai 55 punti del 2012, ai 54 nel 2013 e 2014, ai 51 del 2015, ai 48 del 2016 fino, appunto, ai 45 del 2017.

D'altro canto, la corruzione amministrativa e/o politica influisce negativamente non soltanto sulla qualità del governo, ma anche sulla situazione delle libertà civili e dei diritti dei cittadini, che non vengono tutelati secondo i canoni dell'imparzialità e della rigorosa applicazione della legge.

Sussiste, dunque, nell'Ungheria post-socialista un livello di corruzione elevato, cosicché non stupisce che vi sia stata una significativa giurisprudenza magiara in

¹⁴ La disposizione corrispondente, nel codice penale del 1978, era costituita dall'art. 250.

¹⁵ Come anche gli incaricati di pubblico servizio.

¹⁶ Cfr. M. Tóth, *A Few Remarks About the Criminal Corruption in Hungary*, cit., 7-8.

¹⁷ Nelle informazioni e nei grafici elaborati da TI, i Paesi più corrotti hanno pochi punti (sul totale di 100), quelli meno corrotti hanno, invece, un punteggio più elevato.

tema di reati di corruzione¹⁸.

Alcuni importanti casi giudiziari penali hanno interessato il Governo e la pubblica amministrazione centrale¹⁹. Nell'autunno del 2000, è stato incriminato per corruzione l'ex Ministro dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale, József Torgyán. Le accuse erano molteplici. Per un verso, veniva contestata all'ex Ministro la costruzione di una villa del valore di 410.000 euro, a fronte di un salario ufficiale da lui percepito quale Ministro di circa 1.230 euro al mese. Come erano state ottenute dal Ministro le somme necessarie? Perché la proprietà della villa non compariva nella dichiarazione patrimoniale a suo tempo resa pubblica dall'esponente politico? A queste domande cercava una risposta la Procura generale di Budapest, che avviò le indagini penali a carico di Torgyán. Nel corso dell'inchiesta giudiziaria penale, svoltasi con largo uso delle intercettazioni telefoniche, emersero altri elementi inquietanti. Per un verso, si fecero indagini sull'utilizzo di (ingenti quantitativi) di denaro pubblico per effettuare viaggi all'estero, segnatamente in estremo Oriente, da parte del Ministro, familiari e membri dello *staff*. Per altro verso, nel 2001, venne intercettata una comunicazione telefonica del figlio del Ministro, Attila, nel quale quest'ultimo parlava di una somma di 12.300 euro che gli sarebbe (secondo l'accusa) stata consegnata²⁰ al fine di mediare con il padre l'assegnazione in favore di una azienda del contratto di fornitura per il ministero dell'Agricoltura del valore di 168.100 euro. Tuttavia, nel febbraio 2001 Torgyán, esponente di spicco del panorama politico ungherese e già candidato²¹ alla carica di Presidente della Repubblica²², rassegnò le dimissioni, cui seguì nel marzo 2002 la definitiva archiviazione, per mancanza di prove, delle accuse penali sia nei suoi confronti che del figlio, mentre il procedimento continuò per tentata corruzione e traffico di influenza contro le altre persone implicate nella vicenda giudiziaria, alcune delle quali furono condannate in sede penale²³.

Nell'ambito della pubblica amministrazione centrale, uno scandalo di corruzione di vaste proporzioni ha interessato l'Ufficio governativo di Budapest competente per il rilascio dei permessi di soggiorno degli immigrati. Nel 2001 l'inchiesta della Procura generale di Budapest, attivata a seguito di alcune segnalazioni, ha accertato che gli immigrati si rivolgevano a una società di intermediazione, versando somme comprese tra 820 e 2.050 euro ciascuno, al fine di "velocizzare" il rilascio dei permessi di soggiorno. A fronte di tempi di attesa ordinaria di alcuni mesi, gli immigrati che si rivolgevano alla detta società di mediazione ottenevano il permesso di soggiorno nello spazio di uno o due giorni, talvolta di qualche ora. L'indagine giudiziaria penale, conclusasi con numerose condanne, ebbe ad accertare che la società di mediazione in questione versava somme

¹⁸ In applicazione delle fattispecie di diritto penale sostanziale esaminate *supra*, nel paragrafo 1.

¹⁹ Le vertenze legali e i provvedimenti giudiziari menzionati nel presente paragrafo sono conoscibili per esteso consultando i siti *on line* dell'*Open Society Institute* (OSI) ora *Open Society Foundations* (OSF, i cui uffici si sono recentemente trasferiti, dal 15-5-2018, da Budapest a Berlino), nonché del Centro per la ricerca sulla corruzione di Budapest, dell'Accademia ungherese delle scienze e, soprattutto, del Consiglio Nazionale della Giustizia, dove si trova la Collezione delle decisioni giudiziarie (v. all'indirizzo birosag.hu/en/national-office-judiciary).

²⁰ O, quantomeno, promessa.

²¹ Nel 2000.

²² Di professione avvocato, Torgyán è deceduto a Budapest nel gennaio 2017.

²³ Tra cui l'uomo d'affari che parlava (promettendo una "bustarella") con il figlio del Ministro nella comunicazione telefonica intercettata (v. quanto detto nel testo).

di denaro non soltanto a impiegati pubblici, ma anche in favore di dirigenti amministrativi di rango elevato, al fine di corromperli e agevolare alcuni immigrati, a scapito di altri, nella concessione in tempi brevi (se non brevissimi) dei permessi di soggiorno.

L'ex Presidente del Comitato per gli appalti pubblici del Parlamento ungherese, Zoltán Székely, è stato posto sotto inchiesta dai pubblici ministeri di Budapest e, quindi, condannato in sede penale nel febbraio 2002 per avere ricevuto da un uomo d'affari una valigetta contenente 82.000 euro, che secondo l'accusa, poi accolta dalla Corte metropolitana²⁴ di Budapest, costituivano il mezzo per corrompere l'uomo politico, finalizzata all'assegnazione di un appalto pubblico²⁵. Zoltán, in quell'occasione, tentò senza successo di difendersi in giudizio, affermando di avere pensato che la valigia contenesse soltanto documenti, mentre il suo avvocato parlò di una «trappola», ordita nel contesto di una congiura politica.

Un altro caso giudiziario di vasta risonanza politica e mediatica ha interessato l'ex Sottosegretario di Stato all'Agricoltura Béla Szabadi. Questi venne arrestato nel 2001, con la concessione degli arresti domiciliari, e successivamente condannato in sede penale dalla Corte metropolitana di Budapest, per una serie di reati a lui contestati, che andavano dall'appropriazione indebita, alla truffa, al falso, alla contraffazione di documenti privati e alla corruzione. In particolare, venivano contestate spese non giustificate (specialmente per viaggi all'estero, accompagnato da familiari e altri soggetti dei quali non era chiara la motivazione della presenza nella delegazione governativa impegnata nella missione), nonché la corruzione (sia attiva che passiva) nell'aggiudicazione di appalti pubblici del ministero dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale.

Anche Péter Medgyessy, che ha ricoperto la carica di Primo Ministro dell'Ungheria dal 2002 al 2004, è "incappato" in un procedimento penale per (asserita) corruzione. Nel dicembre 2001, infatti, venne avviata nei suoi confronti una inchiesta penale, relativa a una complessa operazione finanziaria-immobiliare che vedeva al centro della vicenda una società di consulenza riconducibile allo stesso Medgyessy. Si trattava, secondo l'accusa, della dazione (avvenuta nel 1998) della somma di 110.000 euro da parte della società immobiliare Gresco in favore della predetta società di consulenza, facente capo allo stesso Medgyessy, al fine di "convincere" gli esponenti politici socialisti (partito al quale apparteneva Medgyessy) ad approvare il piano per la vendita e l'utilizzazione del complesso immobiliare *Gresham Palace* di Budapest. Il presunto scandalo di corruzione venne ampiamente dibattuto sui giornali ungheresi, ai quali erano stati recapitati in forma anonima alcuni documenti sottratti durante un furto con scasso nella sede della società commerciale Gresco, appena due giorni dopo l'annuncio pubblicamente dato da Medgyessy della propria intenzione di candidarsi, per il Partito socialista ungherese, alla carica di Primo Ministro. Nel caso in esame, peraltro, non soltanto non si pervenne all'accertamento di alcun reato a carico di Medgyessy, il quale parlò di una attività pienamente lecita di *lobbying*, ma lo stesso Medgyessy instaurò procedimenti civili per il risarcimento dei danni nei confronti di due giornali che avevano pubblicato le notizie relative al presunto caso di corruzione, ottenendo oltre al ristoro

²⁴ O anche Tribunale generale di Budapest.

²⁵ In materia di protezione dell'ambiente.

dei danni morali anche la pubblicazione sui giornali *Magyar Nemzet*²⁶ e *Magyar Demokrata* di rettifiche e correzioni.

Un presunto scandalo per corruzione ha interessato in passato anche il partito politico «Fidesz - Unione²⁷ Civica Ungherese»²⁸, attualmente al potere e solitamente ascritto alla famiglia partitica (invero assai composita) dei conservatori, populistici di destra e di ispirazione cristiana-sociale²⁹. Il caso riguardava il presidente del Comitato esecutivo di Fidesz, Attila Várhegyi, già Sottosegretario presso il ministero per i Beni culturali, accusato nel 1998 di corruzione sia in relazione all'acquisizione di fondi per il sostegno alla sua campagna elettorale sia per quanto concerne l'acquisto, allorché era Sindaco di Szolnok, di un immobile di proprietà comunale per un prezzo giudicato congruo dai funzionari municipali ma in realtà piuttosto modesto rispetto al valore effettivo dell'immobile *de quo*. Nel novembre 2001, su richiesta dello stesso Pubblico Ministero, le accuse penali vennero fortemente ridimensionate, cosicché in conclusione Várhegyi fu condannato al pagamento di una sanzione pecuniaria per irregolarità amministrative concernenti la pianificazione urbanistica municipale. La decisione, confermata in appello, ebbe come conseguenza le dimissioni di Várhegyi dall'incarico ministeriale, ma non da quello politico.

Il settore della pubblica amministrazione, centrale e locale, che tradizionalmente si è mostrato più esposto in Ungheria al rischio della corruzione è quello degli appalti pubblici. Molte informazioni al riguardo sono raccolte ed elaborate statisticamente a cura della Autorità per gli appalti pubblici di Ungheria, creata con la Legge XL del 1995 sugli appalti pubblici, ora sostituita dalla Legge CXLIII del 2015³⁰, la quale peraltro non ha apportato significati mutamenti nella struttura e nelle funzioni dell'Autorità³¹. Dai dati disponibili nel sito Internet dell'Autorità³² si deduce peraltro che nel nuovo millennio il numero dei procedimenti giudiziari instaurati per reati di corruzione di pubblici ufficiali o di incaricati di pubblico servizio è drasticamente diminuito, dal momento che tra il 2010 e il 2017 i pubblici ministeri hanno all'incirca dimezzato il numero delle azioni investigative avviate in materia di corruzione pubblica, mentre le archiviazioni sono aumentate di circa tre volte. Nella letteratura scientifica edita in Ungheria si trova talvolta accennato uno dei possibili motivi di tale riduzione, che sarebbe in qualche modo da ricollegare alla designazione al vertice della piramide dei pubblici ministeri, ossia alla carica di Procuratore Capo dell'Ungheria, di Péter Polt, giurista, Pubblico Ministero

²⁶ In italiano, «Nazione ungherese». *Magyar Nemzet* è stato il principale quotidiano magiaro, fino alla sua chiusura avvenuta nell'aprile 2018. Secondo l'editore, la cessazione delle pubblicazioni è da addebitare a (non meglio specificati) problemi finanziari.

²⁷ O Alleanza.

²⁸ Il partito è stato fondato nel 1988.

²⁹ Il *leader* di Fidesz è Viktor Orbán, Primo Ministro dell'Ungheria dal 2010 (e, in precedenza, dal 1998 al 2002).

³⁰ La legge del 2015 ha preso il posto della Legge CVIII del 2011. Secondo gli art. 196 e 197, c. 2, della Legge CXLIII del 2015, entrata in vigore il 1° novembre 2015, le previsioni della cit. Legge del 2011 si applicano agli appalti aggiudicati in epoca anteriore al 1-11-2015. Sulla Legge del 2015, approvata dal Parlamento ungherese il 22 settembre 2015, v. C. Balázs Rigó, *Developments in Public Procurement in Hungary – Opportunities and Challenges*, in *Public Finance Quarterly*, 2016, 137 ss.

³¹ V. all'indirizzo Web www.kozbeszerzes.hu/english/#the-public-procurement-authority-of-hungary.

³² Cfr. www.kozbeszerzes.hu.

e docente universitario, ma, soprattutto, membro di Fidesz dal 1993 al 1995, candidato al Parlamento nelle file di Fidesz alle elezioni politiche del 1994, nonché Procuratore Capo sia dal 2000 al 2006 che attualmente, dopo la nomina nel 2010³³. Ciò mentre indagini condotte avvalendosi di interviste anonime hanno permesso di evidenziare che esisterebbe addirittura una sorta di “tariffario”, vale a dire che le imprese pagano abitualmente ai funzionari dell’ente pubblico che procede all’aggiudicazione dell’appalto una percentuale variabile dal 10 al 20% del prezzo di offerta³⁴.

Vi è anche il sospetto, avanzato recentemente dall’Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)³⁵ e quindi ripreso dall’eurodeputata³⁶ tedesca Ingeborg Gräßle³⁷, di irregolarità³⁸ nell’uso di fondi dell’Unione europea in gare d’appalto³⁹. L’indagine dell’OLAF, avviata due anni fa, si è in particolare concentrata su un appalto per l’illuminazione pubblica, che prevedeva l’utilizzo di fondi UE⁴⁰; l’appalto venne assegnato “frettolosamente” a un’azienda ungherese⁴¹ il cui azionista di riferimento era⁴² il genero⁴³ del Premier Orbán. L’OLAF ha evidenziato, nel caso in questione, serie irregolarità, nonché conflitto di interessi.

Secondo un’indagine condotta dal Parlamento europeo, nel 2017 il 36% degli appalti pubblici che utilizzano denaro comunitario ha visto la partecipazione di un unico offerente; tale dato viene, tuttavia, contestato dal Governo ungherese, il quale afferma invece che ciò si è verificato soltanto nel 10% dei casi.

Nella letteratura ungherese, allorché sono stati analizzati gli appalti pubblici

³³ Si vedano F. Alagi, *No Public Procurement Corruption in Hungary? Analysis of the Decisions of the Hungarian Courts between 2009-2014*, Budapest, 2015; I.J. Tóth, M. Hajdu, Id., *The Intensity of Competition, Corruption Risks, and the Winner Companies. Analysis of public procurement of a European capital 2011-2016*, Budapest, 2018; Id., *How does the Kleptocratic State Work in Hungary? A research note based on Hungarian public procurement data*, Budapest, 2018 (dove dati desunti da ben 151,457 appalti pubblici).

³⁴ Cfr. le opere citate nella nota che precede.

³⁵ *Office européen de lutte antifraude*, c.d. agenzia anti-corruzione dell’UE. L’OLAF aveva, altresì, condotto un’indagine, avviata nel 2014, sull’utilizzo di fondi UE per un importo di 283 milioni di euro, destinati alla realizzazione di una nuova linea della metropolitana di Budapest. Secondo il rapporto annuale pubblicato nel giugno 2018 dall’OLAF, la Romania è lo Stato membro dell’UE più investigato dall’OLAF, seguito a pari merito (o, forse meglio, demerito) da Polonia e Ungheria (nel 2017, 11 indagini hanno riguardato la Romania, 10 Polonia e Ungheria). Cfr. *The OLAF Report 2017 Eighteenth report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2017*, prefaz. di N. Ilett, Luxembourg, 2018, 13 (per operare un utile raffronto con il nostro Paese, si ricordi che le indagini OLAF relative all’Italia, nel periodo considerato, sono state 5, mentre subito dopo Romania, Polonia e Ungheria, si collocano la Grecia con 9 investigazioni e la Bulgaria con 7).

³⁶ Di centrodestra, esponente della CDU e del PPE.

³⁷ Alla guida della Commissione del Parlamento europeo per il controllo sul bilancio dell’UE.

³⁸ E/o illegittimità.

³⁹ Cfr. I.J. Tóth, M. Hajdu, *How does the Kleptocratic State Work in Hungary? A research note based on Hungarian public procurement data*, cit., 8-9; I.J. Tóth, *Brief Analysis on the Cronyism in Hungary*, Budapest, 2017, e *ivi* v. spec. Parte II, *The OLAF, the MGTS group and the case of István Tiborcz*.

⁴⁰ Per un ammontare di circa 40 milioni di euro.

⁴¹ La *Elios Innovatív Zrt*, con sede legale a Budapest.

⁴² Al tempo dell’aggiudicazione dell’appalto e conseguente esecuzione del contratto (2015-2016).

⁴³ L’imprenditore trentaduenne, di formazione giuridica, István Tiborcz, marito di Ráhel Orbán dal 2013 (il matrimonio è stato celebrato prima del periodo di “osservazione” da parte dell’OLAF: v. la nota che precede).

che utilizzano fondi europei⁴⁴, si è peraltro osservato che «EU funding has perverse effects on public procurement in Hungary: it has aided in reducing the intensity of competition and increasing both the level of corruption risk and the weight of price distortion, and it has generated the growth of estimated direct social loss due to weak competition and a high level of corruption risk during the periods»⁴⁵. Ciò, comunque, avviene anche in altri Paesi dell'Europa orientale, come è stato dimostrato da ricerche che, attraverso l'analisi comparativa dei dati sull'utilizzazione di fondi dell'UE in appalti pubblici in Ungheria, Repubblica ceca e Slovacchia, hanno evidenziato che in tali casi il rischio di corruzione è incrementato mediamente del 4%⁴⁶.

3. La recentissima riforma costituzionale sul controllo giurisdizionale dell'azione amministrativa

Come si è visto sopra⁴⁷, la magistratura ordinaria ungherese ha in più occasioni giudicato il comportamento di importanti uomini politici. In tale contesto, si inserisce da ultimo la revisione costituzionale del 20 giugno 2018⁴⁸, mediante la quale, *inter alia*, si è prevista la possibile istituzione di tribunali speciali, competenti in luogo di quelli ordinari per giudicare gli «atti amministrativi dello Stato». I componenti di tali tribunali speciali, la cui creazione è prevista dal comma 4 dell'art. 25 della Legge fondamentale/Costituzione, verrebbero designati (almeno in parte) direttamente dal Governo centrale tra *ex* funzionari governativi e/o statali. È evidente che i suddetti tribunali speciali potrebbero essere meno propensi di quelli ordinari a sanzionare gli uomini politici, ovvero in particolare gli esponenti di (più) alto rango della pubblica amministrazione, attraverso il controllo giurisdizionale dell'attività amministrativa (centrale e periferica). Tali tribunali speciali avrebbero competenza in settori politico-amministrativi molto rilevanti, come quello delle elezioni, delle tasse e degli appalti pubblici.

La riforma costituzionale del 2018 istituisce, inoltre, l'Alta Corte amministrativa, quale giurisdizione speciale che ha il medesimo *status* della Curia⁴⁹.

⁴⁴ Da studiosi di diritto amministrativo, economia pubblica e *management*.

⁴⁵ In tal senso, v. J. Tóth, M. Hajdu, *Intensity of Competition, Corruption Risks and Price Distortion in the Hungarian Public Procurement – 2009-2016*, in www.crcb.eu.

⁴⁶ Cfr. M. Fazekas, J. Chvalkovska, J. Skuhrovec, I.J. Tóth, L.P. King, *Are EU Funds a Corruption Risk? The Impact of EU Funds on Grand Corruption in Central and Eastern Europe*, in A. Mungiu-Pippidi (Ed.), *The Anticorruption Frontline. The ANTICORRP Project*, 2, Opladen-Berlin-Toronto, 2014, 68 ss. L'analisi ha riguardato oltre 120.000 appalti pubblici, nel periodo dal 2009 al 2012.

⁴⁷ Nel paragrafo 2.

⁴⁸ Approvata dal Parlamento con 160 voti a favore e 18 contrari. Il progetto di riforma (*Bill number T/332 on the Seventh amendment of the Basic Law of Hungary*) è stato presentato dal Governo al Parlamento il 28 maggio 2018.

⁴⁹ *Id est*, la Corte suprema d'Ungheria. Fino alla riforma costituzionale del 2018, presso la Curia era istituito un apposito Dipartimento per le controversie amministrative e del lavoro. Sul sistema giudiziario magiaro, si cfr. V. Miscia, *Il potere giudiziario*, in G.F. Ferrari (cur.), *La nuova Legge fondamentale ungherese*, Torino, 2012, 101 ss.; S. Benvenuti, *La riforma del sistema giudiziario ungherese tra recrudescenze autoritarie e governarance europea*, in *Nomos*, 2012, n. 3, online nel sito www.nomos-leattualitaneldiritto.it; S. Bartole, *I casi di Ungheria e Polonia. L'organizzazione del potere giudiziario tra Consiglio d'Europa e Unione europea*, in *Quad. cost.*, 2018, 295 ss.; A. Patyi, *The Courts and the Judiciary*, in L. Csink, B. Schanda, A.Z. Varga (Eds.), *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*, Dublin-Budapest, 2012, 169 ss.

L'attuale coalizione di governo aveva già precedentemente tentato, nel 2016, di creare l'Alta Corte amministrativa⁵⁰, ma l'obiettivo non era stato allora raggiunto a motivo della decisione adottata sul punto dalla Corte costituzionale. In particolare, con la sentenza emanata il 13 gennaio 2017 i giudici ungheresi della legittimità costituzionale dichiararono in contrasto con la Costituzione la legge adottata il 6 dicembre 2016 dal Parlamento, con la quale veniva istituita l'Alta Corte amministrativa. La legge medesima era stata impugnata davanti alla Corte costituzionale dal Presidente della Repubblica János Áder⁵¹ nel dicembre del 2016 e, con una decisione pronunciata celermente, dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale, principalmente poiché adottata con la maggioranza semplice mentre invece – ad opinione dei giudici costituzionali⁵² – era necessaria la maggioranza dei due terzi dei membri del Parlamento, dal momento che la legge in questione comportava la modificazione di una Legge cardinale. I rilievi del Capo dello Stato riguardavano, inoltre, le nuove competenze della Corte regionale della capitale Budapest sull'attività amministrativa del Governo⁵³, competenze attribuite dalla legge⁵⁴ adottata nel 2016 e che comprendevano altresì la giurisdizione in grado d'appello nella materia elettorale. Tali attribuzioni giurisdizionali⁵⁵ avrebbero annullato e sostituito la competenza degli organi giudiziari preesistenti⁵⁶.

Nel 2018, invece, non soltanto la suddetta maggioranza parlamentare dei due terzi sussiste, poiché Fidesz (con il fedele alleato Partito popolare cristiano-democratico) ha ottenuto, alle ultime elezioni politiche dell'8 aprile 2018, ben 133 seggi sul totale di 199⁵⁷ del Parlamento nazionale⁵⁸, ma non si è registrata, diversamente che in passato, alcuna opposizione di organi costituzionali⁵⁹; la riforma, conseguentemente, è stata definitivamente approvata, con accoglimento *in toto* da parte dell'Assemblea parlamentare del progetto di iniziativa dell'*Orban's one-party government*⁶⁰. Il Presidente dell'Alta Corte amministrativa, in attuazione del novellato

⁵⁰ Nella Relazione di accompagnamento (*Detailed Reasoning*, a firma del Ministro della Giustizia László Trócsányi, ex giudice della Corte costituzionale) predisposta dal Governo per il progetto di riforma costituzionale, *sub* art. 6 dove si contempla l'istituzione di tribunali speciali amministrativi nonché, in particolare, dell'Alta Corte amministrativa, si ricorda che nella storia del diritto pubblico ungherese fu attiva, dal 1896 al 1949, la Reale Corte Amministrativa d'Ungheria, quale giudice speciale di unica istanza istituita con la Legge XXVI del 1896, la quale era stata adottata in base al decreto dell'imperatore Francesco Giuseppe I d'Austria emanato nel 1860, con cui veniva riconosciuta l'indipendenza interna dell'Ungheria.

⁵¹ Eletto nel 2012 e confermato dal Parlamento, per un nuovo mandato quinquennale, il 13 marzo 2017.

⁵² *Recte*, dell'ampia maggioranza dei giudici, essendo la decisione stata adottata con 14 voti contro 1.

⁵³ Degli uffici governativi.

⁵⁴ Appena sopra richiamata.

⁵⁵ Sia dell'Alta Corte amministrativa che della Corte regionale di Budapest-capitale.

⁵⁶ Cfr. J. Spike, *Constitutional Court invalidates administrative court law*, in *The Budapest Beacon*, 13-1-2017 (budapestbeacon.com).

⁵⁷ 66,83% dei seggi.

⁵⁸ Pari al 49,27% dei voti validamente espressi; l'affluenza alle urne è stata del 70,22%. Cfr. E. Bos, *Mit der Mehrheit zur Mehrheit. Die Parlamentswahl in Ungarn 2018*, in *Osteuropa*, 2018, n. 3-5, 215 ss.

⁵⁹ *Id est*, Presidente della Repubblica e/o Corte costituzionale.

⁶⁰ Ovvero, il c.d. Governo Orbán II, o Governo di cooperazione nazionale, insediatosi nel 2010.

art. 25 della Legge fondamentale, viene eletto dal Parlamento⁶¹, dove – come si è appena osservato – il Governo è attualmente sostenuto da una sicura maggioranza⁶². Il sistema giudiziario magiaro, dopo la revisione del 20 giugno 2018, è ormai *two-headed*⁶³. Infine, in base al terzo comma dell'art. 25 della Legge fondamentale *post-riforma* costituzionale del 2018, l'Alta Corte amministrativa «*shall ensure uniformity of the application of the law by the administrative courts, and shall take uniformity decisions which shall be binding on the administrative courts*»⁶⁴.

La soluzione (politico-)istituzionale è fortemente innovante rispetto a quella finora esistente, che, per un verso, non contemplava l'Alta Corte amministrativa, e, per altro verso, prevedeva unicamente, in base alla Legge CLXI del 2011 e con decorrenza dal 1° gennaio 2013, i (venti) «tribunali amministrativi e del lavoro» per le controversie di primo grado, che sono decise secondo le regole del codice di procedura civile⁶⁵ contenute nella Legge CXXX del 2016⁶⁶, entrata in vigore il 1° gennaio 2018. Si trattava, in definitiva, di una peculiare *mixed solution*, che era nata dall'attribuzione di accresciute competenze, specificatamente in materia di giustizia amministrativa, ai preesistenti tribunali del lavoro⁶⁷, i quali già funzionano dal 1972 quale giurisdizione speciale (come appena detto, soltanto in primo grado).

Si attende, ora, la riforma del processo amministrativo, secondo quanto auspicato dalla stessa Corte costituzionale ungherese con la decisione n. 1 del 2017, nella quale viene affermato che, sebbene il controllo giudiziario dell'attività amministrativa sia contemplato dall'ordinamento magiaro *post-socialista*, «*However, several structural changes have taken place since 1991, in view of which complete renewal of the administrative procedural law and of the procedural law, the complex rewording of the administrative official procedural law and of the administrative procedure law became necessary*»⁶⁸.

La questione, peraltro, è piuttosto intricata, poiché il nuovo codice di procedura civile ungherese del 2016 prevede che, in futuro, le controversie di diritto

⁶¹ Con la maggioranza di due terzi dei componenti.

⁶² Formata da Fidesz nonché dal Partito popolare democratico-cristiano (KNDP).

⁶³ Speculare è la previsione del (nuovo) secondo comma dell'art. 25 della Legge fondamentale che, per la Curia, stabilisce che quest'ultima «*shall ensure uniformity of the application of the law by the regular courts, and shall take uniformity decisions which shall be binding on the regular courts*».

⁶⁴ Le informazioni relative alla riforma costituzionale del 2018 si trovano nel *website* di *Daily News Hungary*, www.dailynewshungary.com. Si è trattato del settimo emendamento costituzionale; nella nostra dottrina, v. G. Poggeschi, *Il cosiddetto pacchetto legislativo "stop-Soros" e la nuova revisione costituzionale ungherese: un altro passo (xenofobo) verso il consolidamento di una "democrazia illiberale"*, in *Dir. pubbl. comp. eur. online*, 2018 (www.dpce.it), 617 ss. Per le precedenti revisioni costituzionali, cfr. G.F. Ferrari, *La Costituzione dell'Ungheria (2011)*, in M. Ganino (cur.), *Codice delle Costituzioni*, III, Padova, 2013, 387 ss., spec. 389-340; V. Lubello, *Ungheria. Flusso di modifiche alla Legge fondamentale*, in *Dir. pubbl. comp. eur. online*, 2013-2 (www.dpce.it).

⁶⁵ Il codice processuale civile vigente si compone di 633 articoli; esso prende il posto del codice di rito civile approvato con la Legge III del 1952. Il c.d. *old CPC* del 1952 fu emendato oltre cento volte; a sua volta, il codice del 1952 aveva abrogato la codificazione processual-civilistica adottata con la Legge I del 1911 (*id est*, il primo c.p.c. nella storia ungherese). Cfr. L. Pribula, *The New Civil Procedure Code in Hungary*, in *SUBB (Studia Universitatis Babeş-Bolyai) Iurisprudentia*, 2017, n. 1, 79 ss.

⁶⁶ Approvata dal Parlamento ungherese il 22 novembre 2016.

⁶⁷ Sui quali v. J. Hajdù, *Labour Law in Hungary*, Alphen aan den Rijn (Netherlands), 2011, 275 ss.

⁶⁸ La decisione 1/2017 (I.17.) AB (della Corte costituzionale) si trova menzionata nella Relazione di accompagnamento del Ministro della Giustizia citata *retro*, nella nota 50.

amministrativo debbano essere (trattate e) decise seguendo una procedura diversa da quella contemplata per il contenzioso civile. Il Parlamento ungherese aveva adottato, in data 6 dicembre 2016, il nuovo codice sul procedimento giurisdizionale amministrativo, ma la deliberazione parlamentare è stata impugnata dal Capo dello Stato davanti alla Corte costituzionale, la quale ultima, con la decisione n. 1 del 2017 sopra richiamata⁶⁹ ha annullato il codice processuale amministrativo, motivando il *decisum* con il fatto che la legge era stata approvata dal Parlamento con la maggioranza semplice e non con la maggioranza dei due terzi, necessaria invece nel caso in esame perché – ad avviso dei giudici della legittimità costituzionale – le regole processuali amministrative, che dovevano essere applicate dai tribunali amministrativi e del lavoro, creavano in realtà nuove corti, cosicché si rendeva necessaria l'adozione della legge *de qua* con la maggioranza qualificata dei due terzi. Il fatto è – almeno così sembra – che la modifica della legge processuale deve accompagnarsi alla revisione dell'organizzazione giudiziaria; ciò allo scopo di sfuggire alla critica – accolta dalla Corte costituzionale – secondo cui la nuova legislazione processuale amministrativa istituisce surrettiziamente nuovi organi giurisdizionali.

4. La corruzione nella pubblica amministrazione ungherese: alcuni dati empirici

Il Governo ungherese ha avviato all'inizio degli anni duemila un ambizioso progetto di attuazione del *Global Programme Against Corruption*. (GPAC) predisposto⁷⁰ dalle Nazioni Unite. Nell'ambito del progetto⁷¹ è stata commissionata ad alcune agenzie indipendenti di ricerca, che operano nel settore delle indagini socioeconomiche applicate, l'effettuazione di sondaggi anonimi d'opinione circa la percezione della corruzione nella pubblica amministrazione, sia centrale che locale, da parte dei cittadini ungheresi. Gli istituti di ricerca incaricati sono stati la *Gallup Market Research Agency*, la cui sede centrale si trova a Washington (DC)⁷², e il *Tárki Social Research Institute*, i cui uffici operativi sono invece a Budapest⁷³.

I risultati dei sondaggi sono stati preoccupanti, mostrando un livello di percezione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche ben superiore a quanto si potrebbe desumere dai dati del contenzioso penale⁷⁴.

Scendendo nel dettaglio, si rileva per esempio che la popolazione ungherese pensa che il 39% dei funzionari e degli agenti addetti alla regolazione del traffico veicolare (urbano ed extraurbano) siano corrotti, con la percentuale che sale al 53% nella capitale Budapest, per scendere al 37% nelle aree rurali, al 35% nelle grandi

⁶⁹ In questo paragrafo.

⁷⁰ Nel 1999. Il programma è stato elaborato congiuntamente da *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) e *United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute* (UNICRI).

⁷¹ Sul quale v. A. Batory, *Post-accession malaise? EU conditionality, domestic politics and anti-corruption policy in Hungary*, in D. Schmidt-Pfister, H. Moroff (Eds.), *Fighting Corruption in Eastern Europe. A Multi-level Perspective*, London-New York, 2012, 57 ss., spec. 65 ss.

⁷² V. il sito Internet www.gallup.com.

⁷³ V. il website www.tarki.hu.

⁷⁴ Che è stato esaminato *supra*, nel paragrafo 2.

città e al 33% nelle città medio-piccole. I funzionari delle imposte erariali e delle dogane sono – ad opinione dei cittadini magiari – corrotti nel 28% dei casi, con una corruzione che è (percepita come) maggiore nelle città grandi (30%), di poco minore nelle aree rurali (29%) nonché nelle città medio-piccole, mentre piuttosto inferiore a Budapest (23%). Nel comparto dei Ministeri, considerando anche le sedi decentrate, la corruzione è percepita dalla popolazione come riguardante complessivamente un quinto dei dirigenti, funzionari e impiegati; in particolare, il 14% dei dipendenti ministeriali secondo i residenti a Budapest, il 18% nelle città grandi, ancora il 18% nelle città medio-piccole e un quarto di residenti nelle aree rurali.

Quanto agli agenti di polizia, si ritiene (*id est*, la popolazione ritiene) che siano corrotti il 19% degli agenti; così la pensa il 24% degli intervistati nella capitale, il 13% nelle città grandi, il 18% nelle città medio-piccole e il 20% nelle aree rurali.

Per quanto riguarda, poi, i magistrati nonché gli altri addetti agli uffici giudiziari, la percentuale dei corrotti – nell’opinione della popolazione dell’Ungheria – è tra le più basse dell’intero macro-settore della pubblica amministrazione. Essa, infatti, è complessivamente del 13%; in particolare, si attese all’8% nella capitale, all’8% nelle grandi città, al 14% nelle città medio-piccole e al 17% nelle aree rurali.

Tra le curiosità, va infine segnalato che tra i dipendenti pubblici meno corrotti vi sarebbero i lavoratori del catasto, considerati corrotti dalla popolazione nel 10% dei casi, che salgono all’11% dei casi a Budapest, per scendere al 9% dei casi nelle città grandi, per poi risalire nuovamente al 10% nelle città medio-piccole e all’11% nelle aree rurali.

I rapporti in esame, peraltro, contengono anche molti altri dati interessanti sulla corruzione nella pubblica amministrazione in Ungheria. Per esempio, essi mostrano che (ben) il 78% della popolazione ritiene che almeno nell’80% dei procedimenti di competenza degli enti locali/territoriali vengano applicate non soltanto le regole “ufficiali”, ma altresì regole informali e non scritte. Inoltre, allorché è stato chiesto agli uomini d’affari (operanti nel settore delle piccole e medie imprese) quale sia il livello (percepito) di corruzione nelle amministrazioni pubbliche, essi hanno risposto che tale livello è «alto» nel 53% degli investimenti statali, come anche (53%) negli appalti pubblici, con la percentuale (di percepiti come corrotti) che scende al 46% per l’ottenimento di documentazione tecnica per i veicoli, al 41% per i permessi di competenza delle amministrazioni comunali, al 38% per le licenze commerciali, al 37% per lo sdoganamento delle merci, al 30% per gli interventi di protezione ambientale, al 26% per i permessi di residenza e di lavoro, al 18% per gli interventi riguardanti la sicurezza sul lavoro, al 17% per quelli concernenti la tutela della salute nonché, infine, al 13% (che rappresenta il livello più basso) per i provvedimenti di competenza dell’autorità giudiziaria.

5. Violazioni etiche dei dipendenti pubblici, responsabilità disciplinare e responsabilità sussidiaria della pubblica amministrazione

In assenza di un codice etico dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche⁷⁵,

⁷⁵ Si veda l’indagine comparativa di J. Palidauskaite, *Codes of Conduct for Public Servants and Central European Countries: Comparative Perspective*, nel sito Internet dell’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE, www.oecd.org).

di cui peraltro è diffusamente avvertita l'esigenza⁷⁶, la reazione dell'ordinamento ungherese rispetto ai comportamenti illegittimi dei lavoratori pubblici, inclusi ovviamente i casi di corruzione, non può certo essere limitata alla sanzione penale⁷⁷, ma comprende altresì le sanzioni disciplinari.

La normativa di riferimento si trova contenuta nella Legge XXIII del 1992⁷⁸, ampiamente modificata⁷⁹ (*recte*: quasi integralmente sostituita) dalla Legge CXCIX del 2011⁸⁰, quest'ultima entrata in vigore il 1° marzo 2012, sullo statuto giuridico-legale dei dipendenti pubblici⁸¹. Essa si applica a tutti i dipendenti pubblici, legati da rapporto di lavoro subordinato sia con lo Stato che con i Comuni e le Contee. Alcune differenziazioni tra lo *status* dei dipendenti comunali, delle Contee, dell'amministrazione di Budapest-capitale, nonché dei lavoratori dei Ministeri e delle altre organizzazioni amministrative centrali sono state da ultimo introdotte, mediante la Legge LII del 2016⁸², le cui disposizioni sono diventate, o diventeranno, vigenti alle scadenze rispettivamente previste del 1° luglio 2016, 1° gennaio 2017 e 1° gennaio 2019⁸³.

Per quanto qui rileva, vengono in considerazione gli articoli da 50 a 58/A della legge sullo statuto giuridico-legale dei dipendenti pubblici (come successivamente modificata e integrata). È previsto, in particolare, un procedimento disciplinare che si svolge in contraddittorio con il dipendente pubblico "incolpato". Le sanzioni disciplinari vanno da un minimo, rappresentato dal semplice rimprovero scritto, fino alla destituzione, passando per i gradi intermedi del prolungamento (non eccedente i due anni) del periodo necessario per avanzamenti di carriera, della diminuzione ovvero della revoca di indennità, della retrocessione nelle classi stipendiali, nonché della revoca di indennità (fino ad allora) percepite *ad personam*. Le violazioni disciplinari sono prescritte se sono trascorsi oltre tre anni dalla commissione dell'illecito disciplinare, ovvero più di tre mesi dalla scoperta

⁷⁶ Ne viene, infatti, auspicata l'approvazione nella letteratura magiara; cfr. L. Domokos, G. Pulay, J. Szatmári, S. Gergely, Z.G. Szabó, *Establishing the Culture of Integrity in the Hungarian Public Sector*, Budapest, 2016. Il Governo nazionale ungherese ha pubblicato fin dal 2013 un *Green Book* per assistere le amministrazioni pubbliche del Paese nella redazione di codici deontologici o di etica professionale.

⁷⁷ Su cui v. sopra, nei paragrafi 1-2.

⁷⁸ Atto XXXIII del 1992. Legge sullo *status* dei dipendenti pubblici.

⁷⁹ Dopo alcune revisioni "minori" del 2001, 2006-2008 e 2010.

⁸⁰ Atto XXXIII del 1992. Legge sullo *status* dei dipendenti pubblici. Il testo legislativo, nella versione consolidata, è consultabile in lingua inglese nel *website* dell'Organizzazione internazionale del lavoro (www.ilo.org).

⁸¹ Per i lavori preparatori, e le scelte sottese di politica legislativa, v. G. Gajduschek, *Politicisation, professionalisation, or both? Hungary's civil service system*, in *Communist and Post-Communist Studies*, 2007, 343 ss.; Id., *Socialist and Post-Socialist Civil Service in Hungary*, in A. Jakab, P. Takács, A.F. Tatham (Eds.), *The Transformation of the Hungarian Legal Order 1985-2005*, Alphen aan de Rijn (Netherlands), 2007, 123 ss.

⁸² Atto LII del 2016. Legge sui funzionari statali.

⁸³ Le innovazioni contemplate dalla Legge LII del 2016 riguardano principalmente la struttura della retribuzione dei dipendenti pubblici e il meccanismo delle progressioni di carriera, che saranno sempre più orientati a valorizzare i risultati raggiunti, piuttosto che il tempo trascorso sul posto di lavoro (per lo svolgimento di c.d. straordinari) ovvero la mera anzianità di servizio. Si veda il commento (aggiornato e) approfondito di T. Prugberger, H. Tóth, A. Szöllős, *The Development of the Hungarian Labour and Public Service Laws After the Regime Change*, in *Civic Review*, 2018, 337 ss.

dell'illecito medesimo. Il dipendente pubblico al quale sia stata irrogata una sanzione disciplinare per violazione dei doveri e delle responsabilità inerenti all'ufficio ricoperto è tenuto al risarcimento del danno, nella misura massima di tre mensilità di stipendio, salve le ipotesi di colpa grave o di dolo. L'onere della prova resta a carico del datore di lavoro.

Data la (estrema) limitatezza del risarcimento monetario al quale può essere tenuto il dipendente pubblico a seguito dell'irrogazione nei suoi confronti di una sanzione disciplinare, appare di speciale rilevanza il fatto che nell'ordinamento ungherese l'amministrazione pubblica sia solidalmente obbligata a risarcire il danno eventualmente causato dal comportamento (ovvero dall'omissione) illegittimo(/a) del dipendente; ciò vale ovviamente anche nei casi di corruzione (attiva o passiva) del dipendente pubblico "infedele".

La responsabilità sussidiaria (o "vicaria") della pubblica amministrazione per l'illecito del dipendente ha una lunga tradizione nel diritto pubblico ungherese. Essa era, infatti, già prevista, nel diritto magiaro anteriore alla seconda guerra mondiale e venne poi mantenuta, derogando in parte al "dogma" socialista per cui la pubblica amministrazione non può agire a danno dei cittadini⁸⁴, anche durante il periodo della "sovietizzazione" del diritto ungherese⁸⁵. In particolare, le disposizioni rilevanti nel diritto pubblico magiaro presocialista erano contenute negli art. 435 del codice di procedura civile⁸⁶, 198 del codice penale⁸⁷ e 86-87, 89-90 della legge comunale⁸⁸. La responsabilità in via generale della pubblica amministrazione per il fatto illecito del dipendente era, altresì, contemplata dall'art. 1735 del progetto di codice civile⁸⁹ del 1928; tale codificazione, peraltro, non venne definitivamente approvata e, quindi, non entrò mai in vigore. Nondimeno, tale disposizione influenzò la pratica dei tribunali in materia di responsabilità della pubblica amministrazione, soprattutto negli anni trenta del secolo scorso⁹⁰. Il progetto di codificazione civile del 1928, alla cui redazione partecipò in maniera determinante il giurista ungherese Béla Szászy⁹¹, veniva infatti abitualmente considerato dai tribunali magiari quale una sorta di *ratio scripta*.

Mediante il richiamo all'art. 1735 del progetto di codice civile del 1928, si espresse dunque la decisione del *plenum* della *Kúria* (Corte suprema) n. 976 del 1933, la quale a sua volta evocò risalenti pronunce giudiziarie conformi *in subiecta materia*, con speciale riferimento alle sentenze della *Kúria* n. 40 del 1888, 190 del 1899, 166 del 1905, 189 del 1906, 167 del 1909 e 84 del 1917, che affermarono, dando così vita

⁸⁴ Si veda M. Mazza, *Il controllo giurisdizionale della pubblica amministrazione nelle Repubbliche ex sovietiche*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1993, 549 ss.

⁸⁵ Cfr. Z. Szirmai, *Hungary*, in AA.VV., *Governmental Tort Liability in the Soviet Union, Bulgaria, Czechoslovakia, Hungary, Poland, Roumania and Yugoslavia*, introduction and conclusion by D.D. Barry, Leiden, 1970 (*Law in Eastern Europe*, n. 17), 199 ss.

⁸⁶ Legge I del 1911.

⁸⁷ Legge V del 1878.

⁸⁸ Legge XXI del 1886

⁸⁹ Su alcuni aspetti storici del diritto civile magiaro, v. G. Ajani, *La revisione del PTK ungherese e alcune innovazioni nel diritto civile socialista*, in *Riv. dir. civ.*, 1984, I, 126 ss., in relazione al codice civile della Repubblica popolare ungherese adottato con la Legge IV del 1959 (entrata in vigore il 1° maggio 1960).

⁹⁰ Cfr. Z. Szirmai, *Hungary*, cit., 201-202.

⁹¹ Vissuto tra il 1865 e il 1931, Szászy viene ricordato come "l'Eugen Huber ungherese".

a un orientamento giurisprudenziale consolidato, la responsabilità concorrente dello Stato per *culpa in eligendo sive custodiendo*⁹², in applicazione del principio (o criterio) generale *respondeat superior*. Il principio fondamentale della responsabilità sussidiaria della pubblica amministrazione venne mantenuto fermo – come si è detto innanzi⁹³ – anche durante il periodo socialista del diritto ungherese, essendo stato per la prima volta affermato *expressis verbis* dalla sentenza (decisione plenaria) della Corte suprema di Budapest m- 1051 del 1953⁹⁴.

6. Forme istituzionali alternative di prevenzione della corruzione: vigilanza di soggetto indipendente, controlli interni, agenzie anti-corruzione

Un importante organismo indipendente di vigilanza in materia (anche) di corruzione è rappresentato dall'Ufficio di Revisione Statale⁹⁵. Creato con Legge XXXVIII del 1989, ora sostituita dalla Legge LXVI del 20 giugno 2011⁹⁶, l'Ufficio di Revisione Statale⁹⁷ è indipendente dagli altri poteri dello Stato⁹⁸, incluso il Parlamento al quale è tenuto a presentare annualmente una relazione sull'attività di vigilanza svolta. L'Ufficio di Revisione Statale esercita la supervisione finanziaria ed economica sulle spese delle amministrazioni pubbliche, sia centrali che locali. Le garanzie di indipendenza dell'Ufficio di Revisione Statale discendono, *inter alia*, dal fatto che il Presidente viene eletto dal Parlamento con la maggioranza di due terzi per la durata di dodici anni, come anche dal livello retributivo piuttosto elevato dei membri dello *staff*, che è di circa l'80% superiore a quello degli altri dipendenti pubblici (di grado corrispondente), al fine di prevenire sempre possibili tentativi (e "tentazioni") di corruzione. Le spese sottoposte al controllo economico-finanziario dell'Ufficio di Revisione Statale sono molteplici. Esse includono le uscite del bilancio dello Stato, quelle del Fondo pensioni nonché del Fondo per la tutela della salute, e inoltre le spese degli enti locali/territoriali, dei partiti politici (che ricevono un finanziamento pubblico), dell'Agenzia (statale) per le privatizzazioni⁹⁹ e della Banca nazionale ungherese. I poteri di indagine dell'Ufficio di Revisione Statale sono penetranti, anche tenuto conto che ad esso non è opponibile il segreto bancario¹⁰⁰.

Nel contesto dei controlli interni, spicca il ruolo svolto dall'Ufficio per il Controllo del Governo (GCO), inizialmente istituito con il decreto governativo n. 61 del 1999 ed ora regolato dal decreto governativo n. 335 del 23 dicembre 2011,

⁹² Anche *culpa in eligendo sive inspiciendo*.

⁹³ In questo paragrafo.

⁹⁴ Cfr. Z. Szirmai, *Hungary*, cit., 208, testo e nt. 27, dove sono riportati ampi stralci della sentenza menzionata.

⁹⁵ La sigla magiara è ÁSZ.

⁹⁶ Entrata in vigore il 1° luglio 2011; a commento, v. L. Domokos, *Culmination of the Powers of the State Audit Office of Hungary within the Scope of New Legislation on Public Funds*, in *Public Finance Quarterly*, 2016, 291 ss..

⁹⁷ Ossia, la Corte dei conti; cfr. G.F. Ferrari, *La Costituzione dell'Ungheria (2011)*, cit., 400.

⁹⁸ Sul tema, v. J. Alventosa, *The Independence of the external control of States*, in *Public Finance Quarterly*, 2014, 413 ss.

⁹⁹ Creata con la Legge XXXIX del 1995 sulla Privatizzazione (in vigore dal 9 giugno 1995).

¹⁰⁰ Sui rischi di corruzione nella PA e i correlati poteri di controllo dell'Ufficio di Revisione Statale, v. M. Benedek, *The Status of Public Sector Integrity, by Institutional Category*, doc. datato 24-10-2017 disponibile nel sito Internet www.aszhirportal.hu.

adottato in attuazione dell'art. 63, comma 1, della Legge CXCV del 2011 sulla finanza pubblica¹⁰¹. Il GCO agisce sotto la supervisione del Primo Ministro, e non dispone di indipendenza. Le verifiche di competenza del GCO sono svolte sulla base di un piano annuale di controllo approvato dall'Esecutivo. Tuttavia, su richiesta sia del Governo che del Primo Ministro oppure del Segretario di Stato responsabile per gli affari giuridici presso l'Ufficio del Primo Ministro, il Presidente del GCO può avviare indagini straordinarie. I controlli contabili ed economico-finanziari del GCO, che si estendono sia all'amministrazione centrale che a quelle periferiche, sono un rilevante strumento a disposizione del Primo Ministro, il quale vi fa ricorso mediamente nel 30% dei casi, spesso in relazione a (presunte) ipotesi di corruzione. Tra l'altro, il caso di corruzione presso il ministero dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale, che, tra il 2000 e il 2002, diede vita ad accertamenti dell'autorità giudiziaria penale, era stato promosso (anche) a seguito di una segnalazione del GCO¹⁰².

Speciali funzioni e poteri sono attribuiti al Presidente del GCO, la cui designazione è di competenza del Primo Ministro. In particolare, sulla base del settimo comma dell'art. 6 del decreto governativo n. 212 del 1° luglio 2010 sui compiti e la sfera di autorità dei ministri e del Segretario di Stato presso l'Ufficio del Primo Ministro, il Presidente del GCO non soltanto si occupa dell'aggiornamento professionale dei responsabili delle unità di controllo interno dei ministeri, promuovendo appositi convegni e conferenze, ma dispone di poteri incisivi, che si estendono alla proposta di nomina, revoca e trasferimento dei responsabili degli uffici ministeriali di controllo interno, nonché anche alla richiesta di pensionamento obbligatorio dei responsabili medesimi.

Fra i doveri del Presidente del GCO è, infine, compresa la presentazione, entro il 30 giugno di ciascun anno, di una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente. La relazione viene presentata al Governo, attraverso il Segretario di Stato responsabile per gli affari giuridici presso l'Ufficio del Primo Ministro. La relazione annuale deve evidenziare, tra l'altro (ma *in primis*), le anomalie di natura contabile ed economico-finanziaria che possono essere sintomo di fenomeni di corruzione, e ciò anche nelle ipotesi in cui le risorse economiche derivino da programmi internazionali di aiuto ovvero da schemi di finanziamento dell'Unione europea.

Tra le agenzie anti-corruzione che non dispongono di indipendenza emerge, altresì, il Centro per il coordinamento contro il crimine organizzato¹⁰³. Si tratta di un organismo, creato dalla Legge CXXVI del 2000 nonché regolato dai decreti governativi n. 70 del 20 aprile 2001 e n. 305 del 23 settembre 2006, posto alla diretta dipendenza del Governo centrale, che lo controlla attraverso il ministero degli Interni. Il Centro non svolge direttamente attività investigative, ma si occupa del coordinamento tra le istituzioni e agenzie che indagano sui fenomeni della criminalità organizzata, inclusi la polizia e gli organi del pubblico ministero. Il Centro per il coordinamento contro il crimine organizzato viene in rilievo, sotto il profilo in esame

¹⁰¹ Gli artt. 63-67 della Legge CXCV del 2011 sono dedicati al GCO (v. nel sito Internet del GCO, all'indirizzo kehi.kormany.hu, e *ivi* spec. il doc. dal titolo *The Internal Control Scope of the Office*).

¹⁰² V. sopra, nel paragrafo 2, e inoltre E. Barrett, *Corruption and Anti-corruption Policy in Hungary*, nel *Dossier*, a cura dell'*Open Society Institute*, dal titolo *Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-corruption Policy*, Budapest, 2002, 233 ss., spec. 250.

¹⁰³ La denominazione per esteso in ungherese è *Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ* (SZEBEK), ossia «Centro di coordinamento della prevenzione della criminalità organizzata».

nel presente studio, poiché una delle più frequenti occasioni di riunione presso il Centro è rappresentata dall'esigenza di contrastare i reati di corruzione (nonché di riciclaggio del denaro proveniente da attività illecite¹⁰⁴).

7. Segue: *Ombudsmanship* e legislazione sul(la tutela del) *whistleblower*

Tra i soggetti istituzionali di garanzia, anche il ruolo dell'*Ombudsman* può essere evidenziato dal punto di vista del contrasto ai fenomeni di corruzione nella pubblica amministrazione¹⁰⁵.

L'*Ombudsman* è stato istituito in Ungheria dalla Legge LIX del 1° giugno 1993¹⁰⁶, con la denominazione di Commissario parlamentare; il Parlamento deve eleggere il Commissario parlamentare, Ufficio composto da tre soggetti istituzionali¹⁰⁷ che rimangono in carica per sei anni¹⁰⁸, con la maggioranza qualificata di due terzi¹⁰⁹. Si registrarono difficoltà nel raggiungimento della prescritta maggioranza, cosicché l'elezione del primo *Ombudsman* avvenne soltanto nel 1995. Con la modificazione della legge sull'*Ombudsman* approvata nel 2007, l'Ufficio del Difensore civico nazionale venne riorganizzato, mediante la previsione non più soltanto di tre (come era in origine) ma di quattro Commissari parlamentari¹¹⁰, denominati Commissario parlamentare per i diritti civili (*Ombudsman* di competenza generale), Commissario parlamentare per le minoranze nazionali ed etniche e Commissario per la protezione dei dati, a cui venne aggiunto l'*Ombudsman* per le generazioni future (quest'ultimo responsabile per le questioni ambientali, tanto da essere frequentemente chiamato *Ombudsman* ambientale). Più recentemente, peraltro, la nuova normativa primaria sull'*Ombudsman*, vale a dire la Legge CXI del 2011¹¹¹ sul Commissario per i diritti fondamentali, ha dato una nuova configurazione istituzionale all'Ufficio del Difensore civico, al quale sono stati assegnati, oltre al Commissario/*Ombudsman* per i diritti fondamentali, due Vice-Commissari, rappresentati rispettivamente dal Vice-Commissario per i diritti fondamentali responsabile per la protezione dei diritti delle minoranze nazionali, nonché dal Vice-Commissario per i diritti fondamentali responsabile per la protezione dell'interesse

¹⁰⁴ Sulla connessione tra corruzione e riciclaggio di denaro, v. D. Chaikin, J.C. Sharman, *Corruption and Money Laundering. A Symbiotic Relationship*, New York, 2009, i quali parlano di «*twin problems of corruption and money laundering*» (cfr. 1).

¹⁰⁵ Sull'attività svolta dall'*Ombudsman*, cfr. M. Szabó, *Enhancing the Effectiveness of Basic Rights Protection in the Ombudsman's Activity: Toward a European Type of Ombudsman System*, in P. Krasztev, J. Van Til (Eds.), *The Hungarian Patient. Social Opposition to an Illiberal Democracy*, Budapest, 2015, cap. 3, pos. 949-1093 (ebook).

¹⁰⁶ Comunemente chiamato *old Ombudsman Act*.

¹⁰⁷ Di cui v. subito nel testo.

¹⁰⁸ Con possibilità di essere rieletto soltanto una volta.

¹⁰⁹ Anche attualmente, come si vedrà subito (in questo stesso paragrafo), l'*Ombudsman* nazionale (competente per la tutela dei diritti fondamentali) viene eletto con il voto favorevole dei due terzi dei membri del Parlamento e per la durata di sei anni.

¹¹⁰ Sugli *Ombudsmen/Ombudspersons*, creati con la riforma legislativa del 2007, v. S. Colagrossi, *L'Ombudsman nei "nuovi" paesi dell'Unione Europea*, in A. Celotto (cur.), *Il "ruolo" del Difensore civico. Aspetti evolutivi e comparati*, Napoli, 2008, 17 ss., spec. 37-39.

¹¹¹ In vigore dal gennaio 2012. V. anche, sull'*Ombudsman* per i diritti fondamentali, l'art. 30 della vigente Costituzione ungherese.

delle generazioni future¹¹².

Gli *Ombudsmen* sembrerebbero trovarsi in una posizione istituzionale favorevole al fine di tutelare i diritti costituzionali e legislativi dei cittadini ungheresi nei confronti della pubblica amministrazione, senza certamente escludere gli episodi di (presunta) corruzione. Essi, infatti, sono responsabili unicamente di fronte al Parlamento, al quale devono presentare annualmente una relazione sull'attività svolta. Inoltre, gli *Ombudsmen* hanno il potere di richiedere copia della documentazione amministrativa alle autorità competenti. Tuttavia, la loro azione ispettiva incontra rilevanti ostacoli, sia di diritto che di fatto. Sotto il primo aspetto, è di grande importanza la decisione adottata dalla Corte costituzionale ungherese nel marzo 2001¹¹³, in base alla quale sono sottratti alla supervisione degli *Ombudsmen* gli atti e/o i documenti non soltanto del Parlamento nazionale, degli organi giurisdizionali e dei pubblici ministeri, ma anche del Governo nonché degli organi extra-giudiziari per la risoluzione delle controversie, inclusi dunque gli arbitrati commerciali e gli organismi di mediazione per la tutela dei consumatori, e inoltre la documentazione in possesso dei notai pubblici. Sotto il secondo aspetto, non raramente – e anche al più alto livello – le richieste del Difensore civico non sono accolte dall'amministrazione interessata. Si ricorda, in particolare, il caso del Commissario per la protezione dei dati László Majtényi, il quale nel 1999¹¹⁴ chiese al Governo nazionale di predisporre i verbali delle riunioni dell'Esecutivo, al fine di consentire l'esercizio del diritto costituzionale di accesso alle informazioni, ma tale richiesta dell'*Ombudsman* non ebbe seguito alcuno.

Gli *Ombudsmen* sono importanti nel diritto pubblico ungherese, sotto il profilo del contrasto alla corruzione (sia pubblica che privata), anche perché ad essi fanno capo alcune disposizioni contenute nella Legge CLXV del 2013¹¹⁵ sul c.d. *whistleblowing*. I dati concernenti le segnalazioni dei “fischiatori” (ovvero, gli “informatori”¹¹⁶) sono elaborati¹¹⁷ con l'intervento, per il settore pubblico, del Commissario per i diritti fondamentali¹¹⁸, nonché, per il settore privato¹¹⁹, del

¹¹² La riforma del 2011 è stata valutata criticamente da F. Vecchio, *Teorie costituzionali alla prova. La nuova Costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo*, Padova, 2013, 51, testo e nt. 57. Dello stesso autore, v. anche il saggio intitolato *Lo strano caso della nuova Costituzione ungherese e la necessità di ripensare l'architettura istituzionale europea*, in B. Andò, F. Vecchio (cur.), *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, Padova, 2012, 161 ss., che parla di «colonizzazione degli spazi istituzionali» (cfr. 174).

¹¹³ Si veda, a commento della pronuncia costituzionale, E. Barrett, *Corruption and Anti-corruption Policy in Hungary*, cit., 251.

¹¹⁴ Prima, dunque, che la decisione della Corte costituzionale citata sopra, in questo stesso paragrafo, escludesse gli atti e documenti governativi dalla sfera delle attribuzioni dell'*Ombudsman*.

¹¹⁵ Entrata in vigore il 1° gennaio 2014, come dispone l'art. 20 della Legge CLXV/2013, il cui testo è consultabile (nella versione inglese) nel *website* all'indirizzo corruptionprevention.gov.hu. La presentazione del progetto di legge governativo in Parlamento, avvenuta nel maggio 2013, è stata preceduta da una consultazione di organi della PA, iniziata nell'autunno del 2012.

¹¹⁶ O anche “allertatori”.

¹¹⁷ Cd. *electronic whistleblowing system* (per esteso: *protected electronic system for public interest disclosures*; v. art. 4, c. 1, della Legge CLXV/2013).

¹¹⁸ Cfr. art. 4-6 e 8 della Legge CLXV/2013. La Legge medesima, *sub* art. 21, c. 1, ha aggiunto alla Legge CXI del 2011 sul Commissario per i diritti fondamentali (v. *supra*, in questo paragrafo), il nuovo capitolo 11/A, che inserisce nella Legge ult. cit. gli art. 38/A, 38/B, 38/C e 38/D, e inoltre sostituisce con una nuova formulazione il testo originario dell'art. 40, c. 2, lett. a).

Commissario per la protezione dei dati (in entrambi i casi, allo scopo soprattutto di tutelare l'identità del *whistleblower*)¹²⁰.

8. Valutazioni conclusive, tra *law in the books* e *law in action*

Da uno sguardo d'insieme, emerge che la disciplina legislativa ungherese in tema di contrasto alla corruzione pubblica è adeguata, mentre, sul versante giurisprudenziale, giudici e pubblici ministeri hanno svolto indagini, e spesso irrogato condanne penali, per reati di corruzione nella pubblica amministrazione, come anche in presenza di gravi episodi di corruzione politica¹²¹.

La sensazione, ampiamente suffragata dalle rilevazioni dell'opinione pubblica¹²², è però che rimangano non pochi problemi, che possono essere riassunti in tre punti.

Da un primo punto di vista, l'applicazione della normativa anti-corruzione da parte della magistratura e, soprattutto, i controlli interni inclusi quelli disciplinari ed etici sui dipendenti delle amministrazioni pubbliche¹²³, non sono ancora in linea con le esigenze di una capillare prevenzione e repressione dei fenomeni corruttivi. In altri termini, le leggi vi sono ma le istituzioni sono tuttora "deboli" nella fase di attuazione delle previsioni normative.

Da un secondo punto di vista, troviamo aspetti che andrebbero perfezionati, quali la predisposizione di un codice etico per i dipendenti pubblici, nonché più in generale la realizzazione di un vasto piano di ammodernamento dell'amministrazione pubblica magiara, da condurre all'insegna della deregolamentazione, della sburocratizzazione e della semplificazione amministrativa¹²⁴.

Da un ultimo punto di vista, permane un fitto "intreccio" di interessi tra politica, amministrazione e imprenditori, che ha occasionato interventi della magistratura ma che sembra, sulla base dei sondaggi d'opinione, ben più diffuso di quanto è stato fino a qui possibile accertare in sede giudiziaria¹²⁵.

Molto, in definitiva, rimane da fare se si suole sradicare la *network-type corruption* in Ungheria. Ed infatti, come è stato osservato, «The multiplayer network type of corruption has always existed in postcommunist Hungary but it has been

Le modifiche specificano i compiti del Commissario per i diritti fondamentali in materia di *whistleblowing* nel settore pubblico.

¹¹⁹ Si veda l'art. 14 della Legge CLXV/2013.

¹²⁰ Cfr. L. Valli, *Protezione del whistleblower nei Paesi OCSE. Un confronto tra le legislazioni dei Paesi OCSE*, Roma, giugno 2018 (doc. predisposto a cura dell'Autorità Nazionale Anticorruzione-ANAC); La citata Legge CLXV/2013 non prevede, a differenza di altre legislazioni (Australia, Belgio, Canada, Corea, Giappone, Israele, Slovacchia e USA), incentivi e/o riconoscimenti per il *whistleblower* (cfr., sul punto, L. Valli, *Protezione del whistleblower nei Paesi OCSE. Un confronto tra le legislazioni dei Paesi*, cit., 8). Tuttavia, ai sensi dell'art. 12, c. 3, della Legge CLXV/2013, il *whistleblower* ha diritto all'assistenza legale (*id est*, gratuito patrocinio) ex Legge LXXX del 2003.

¹²¹ V. sopra, nei paragrafi 1-2.

¹²² V. ante, nel paragrafo 5.

¹²³ Cfr. retro, nei paragrafi 5-7.

¹²⁴ Sia pure tenendo conto che la stessa semplificazione costituisce talvolta una sorta di "mito"; cfr. F. Pinto, *Il mito della corruzione. La realtà della malamministrazione*, Roma, 2018, sub IV, *Ricette semplici e ricette complicate*, 4.2, *L'illusione della semplificazione*, 119 ss.

¹²⁵ Specialmente in alcuni settori, come quello degli appalti pubblici (v. supra, nel paragrafo 2).

more widespread since the early 2000s. There are members in all groups in Hungarian society who occasionally use their informal networks for corrupt transactions. For this, they often use intermediaries when ex-classmates, colleagues, neighbors, or family members help them find corrupt partners»¹²⁶. Cosicché, attualmente, «We cannot understand and interpret the public administration system without considering corruption as one of the main explanatory factors»¹²⁷.

Il sistema è corrotto, in ultima analisi, per l'(ancora) alta frequenza, giorno per giorno, dei fenomeni di corruzione nella pubblica amministrazione (c.d. *day-to-day corruption*), fino al punto che, nell'opinione di molti (non soltanto, dunque, di accademici, imprenditori, ecc., ma anche di semplici cittadini), i rapporti sia civili che amministrativi e, più in generale, d'affari non sono normalmente "gestibili" se non ricorrendo alla corruzione e/o al clientelismo¹²⁸. L'Ungheria, dunque, costituisce tuttora un esempio notevole di *crony capitalism*; né sembra che, per i motivi innanzi esaminati¹²⁹, la riforma costituzionale del giugno 2018 rappresenti un passo efficace nella direzione della (maggiore) separazione tra politica e amministrazione, idonea ad arrestare la deriva del Paese verso il "de-consolidamento" democratico¹³⁰.

L'auspicio, in definitiva, è che l'Ungheria, ora fortemente caratterizzata da diffusa corruzione politica e amministrativa, non diventi una sorta di punto di partenza ideale per i comparatisti interessati a elaborare una teoria della "de-democratizzazione"¹³¹.

¹²⁶ Cfr. D. Jancsics, *From Local Cliques to Mafia State: The Evolution of Network Corruption*, in B. Magyar, J. Vászrhelyi (Eds.), *Twenty-Five Sides of a Post-Communist Mafia State*, Budapest, 2017, 129 ss., spec. 142-143.

¹²⁷ *Ibid.*, 143.

¹²⁸ Cfr. B. Magyar, *Magyar polip – A posztkommunista maffiaállam*, I-II, Budapest, 2013-2014, trad. ingl., *Post-Communist Mafia State. The Case of Hungary*, prefaz. di K.L. Scheppele, Budapest, 2016.

¹²⁹ V. *retro*, nella parte finale del paragrafo 3.

¹³⁰ Sul quale v. ora M. Bogaards, *De-democratization in Hungary: diffusely defective democracy*, in *Democratization*, DOI: 10.1080/13510347.2018.1485015, giugno 2018.

¹³¹ Per l'opportuna distinzione, nell'ambito della teoria della democrazia, tra «democrazia effettiva» e «democrazia puramente di facciata», v. per esempio M. Volpi, *Democrazie senza Governo?*, Editoriale in questa *Rivista*, 2018, n. 2, spec. XI-XII. Sui casi di Ungheria e Polonia, cfr. da ultimo J. Sawicki, *Democrazie illiberali? L'Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, Milano, 2018.

