

**O fenômeno de corrupção chamado “Mani Pulite”:
consequências normativas no ordenamento penal italiano e
insucessos**

Maristella Amisano

Como citar este artigo: AMISANO, Maristella. O fenômeno de corrupção chamado “Mani Pulite”: consequências normativas no ordenamento penal italiano e insucessos. *Revista do Instituto de Ciências Penais*, Belo Horizonte, v. 4, p. 253-275, 2019. DOI: [10.46274/1809-192XRICP2019v4p253-275](https://doi.org/10.46274/1809-192XRICP2019v4p253-275).



O FENÔMENO DE CORRUPÇÃO CHAMADO “MANI PULITE”: CONSEQUÊNCIAS NORMATIVAS NO ORDENAMENTO PENAL ITALIANO E INSUCESSOS

Dout. Maristella Amisano

Professora de Direito Penal na Università della Calabria (Italia)

Recebido em: 18/06/2019

Aprovado em: 30/07/2019

Última versão do autor em: 28/08/2019

Área: Direito Penal

Sumário: 1. O significado histórico, político e social do fenômeno “mani pulite”. 2. As leis vigentes e os problemas da “procura di milano”. 3. Os problemas processuais. 4. As mudanças de lei. 5. Um balancete sobre a época de mani pulite. Referências.

1. O significado histórico, político e social do fenômeno “mani pulite”

No momento que a polícia entrou no escritório do Mario Chiesa para prendê-lo, ninguém sabia ainda que aquele fato teria mudado a história da Itália. A operação Mike Papa, depois chamada Mani Pulite, abriu a tampa sobre um sistema de corrupção enraizado, encardido no tecido econômico, social e político italiano. Mas não foi somente isso. ‘Mani pulite’ contribuiu em derrotar a “prima repubblica”, ou seja acabou com a forma de governar, a lei eleitoral e as pessoas que tinham governado o País depois da segunda guerra mundial até aquele momento. ‘Mani pulite’ mudou a política, mudou os políticos, mudou as leis, mudou a percepção social a respeito da corrupção. Os cidadãos se tornaram cientes dos rios de dinheiro que as empresas privadas passavam aos políticos, ganhando em troca licitações frequentemente inúteis

pelo bem público e leis feitas sob medidas: mecanismo que atrapalhou o crescimento do País, pois o interesse de poucos se antepus ao bem comum e recursos enormes foram queimados, fazendo crescer o débito público de maneira exponencial.

As investigações mostraram que todos os partidos da maioria- aqueles que estavam governando o País- ou seja PSI, DC e PCI, receberam dinheiro dos empreendedores em troca de “favores”.

No 1993, por meio das investigações que seguiram à captura do Mario Chiesa, surgiu o escândalo Enimont: o grupo empresarial Ferruzzi- Montedison, que era o mais importante grupo químico do País, tinha dado uma “tangente”¹ de cerca de 150 bilhões de lire para forçar o Estado em comprar com preço muito caro a cota privada da sociedade química Enimont. O escândalo levou Raul Gardini, CEO do grupo, ao suicídio na cadeia: um dos homens mais poderosos do País naquele momento histórico foi o primeiro que não aguentou as consequências das investigações de ‘mani pulite’ e escolheu a morte à cadeia.

Mas o escândalo que mais teve consequências sociais foi o que surgiu na saúde pública. Até quando de Lorenzo foi designado Ministro da saúde pública, os partidos não tinham interesse em receber dinheiro das indústrias farmacêuticas: quando existiam, adações eram poucas e a entidade era mínima. Quando De Lorenzo se tornou Ministro, tudo mudou: ele implementou o sistema das dações indevidas de dinheiro e chegou a criar um sistema onde o dinheiro não era somente finalizado em financiar os partidos políticos, mas ele mesmo pressionava para obter dinheiro para si. Ele ameaçava de excluir certos remédios do prontuário dos fármacos que o Estado reembolsava aos pacientes. Desse jeito, ele ameaçava às indústrias farmacêuticas um prejuízo indevido em troca de dinheiro.

As investigações na época de ‘mani pulite’ não pouparam nem os magistrados, pois alguém declarou durante o interrogatório que podia ser comprado também o terceiro poder do Estado, ou seja, que era possível dar dinheiro aos juízes para que eles manipulassem as sentenças.

O fenômeno ‘mani pulite’ teve várias consequências em todos os âmbitos. Conhecer esse sistema de propinas entre as empresas e os políticos distanciou os cidadãos da política, assim que nas eleições que seguiram o primeiro escândalo todos os partidos que tinham governado

¹ ‘Tangente’ é a palavra com a qual na língua italiana identifica-se a dação de dinheiro em troca de utilidade indevida.

a Itália na assim dita “prima repubblica” foram derrotados e ganharam partidos nascidos para protestar contra as roubarias dos políticos. Emblemática a vitória do partido da Lega nord, que evidenciava as enormes diferenças econômicas e sociais entre o sul e o norte do País, querendo uma espécie de separação que deixasse o norte, mais desenvolvido e produtivo, se soltar do sul, atrasado e cheio de problemas de criminalidade. Mas foi a propaganda que o partido da Lega Nord fez que teve sucesso e levou a ganhar as eleições. O slogan era: “Fuori Roma ladrona”. A ideia era valorizar o trabalho da Procura de Milão que estava investigando os casos de corrupção no interesse do País e criticar os políticos que estão em Roma sò roubando e voltando as costas ao País. Já disse que até o sistema de eleição foi mudado: de um sistema proporcional, que dava conta no Parlamento de todos os partidos presentes no território nacional em relação à percentual de votos ganhos, a Constituição republicana foi mudada e foi introduzido o sistema “maggioritario”: ganha as eleições e pode governar o País quem obtém mais votos. Se criaram assim dois grupos contrapostos: quem ganhava era a maioria, quem perdia as eleições era a oposição. Sistema que ainda permanece e que caracteriza a democracia italiana, mesmo que o sistema eleitoral ainda hoje não seja considerado adequado às exigências de estabilidade do País.

Na verdade, 25 anos depois de ‘mani pulite’, ainda a interpretação que foi dada daquele momento histórico está incerta: não tem acordo entre quem acha que a ‘seconda repubblica’ foi causa do trabalho do Ministério público de Milão ou foi efeito dele. Mesmo a maioria das pessoas achando hoje dia que ‘mani pulite’ foi uma operação boa, tem uma parte da opinião pública que acha que ‘mani pulite’, de fato, através da obra do Ministério público, realizou um verdadeiro golpe.

De qualquer forma, ‘mani pulite’ quebrou o sistema anterior e foi o momento mais difícil de uma grave crise do sistema em que o poder dos magistrados pendia em cima da política.

2. As leis vigentes e os problemas da “procura di milano”

Do ponto de vista estritamente jurídico, os fatos que os culpados contavam durante os interrogatórios aos “pubblici ministeri” estavam dentro de uma área cinzenta entre os crimes de ‘concussione, corruzione e finanziamento illecito ai partiti’. Não é este o lugar onde explicar os critérios de uma comparação jurídica que leve em conta as diferenças dos sistemas jurídicos e da redação dos delitos. Para simplificar, posso dizer que os fatos que os culpados contavam podiam realizar corrup-

ção, concussão e ilícito financiamento aos partidos políticos. Por alguns deles não tinha um esquema jurídico perfeito e o caso ficava entre a corrupção e a concussão. A diferença entre concussão e corrupção foi desde sempre um assunto muito debatido pela doutrina italiana e muito importante. Não se trata somente de questão de definição. É importante colocar o fato que aconteceu na realidade sob a norma certa para definir o crime, mas, mais do que isso, as consequências sancionatórias são muito diferentes entre o delito de concussão e os vários delitos de corrupção. E tem mais. Uma distinção certa entre os dois crimes evita que um prevaleça sobre o outro, chegando até a uma revogação implícita de um crime e a uma sobre aplicação do outro.

Vários foram os critérios utilizados pela doutrina para diferenciar os crimes de corrupção e concussão. Para tentar uma síntese, posso dizer que os critérios principais foram três. O critério mais antigo e que se baseava na relação que acompanhava o código penal de 1930, é o da iniciativa: a subsunção no crime de concussão ou corrupção dependeria de quem tomou a iniciativa. Nesse sentido, um funcionário público que tome a iniciativa de pedir ou deixar entender que está pedindo dinheiro ou outra utilidade para fazer um ato do seu ofício ou contrário aos deveres do seu ofício realiza sempre o crime de concussão. Mas hoje esta solução parece simplista. Não é sempre fácil entender quem tomou a iniciativa e essa solução daria problemas interpretativos no caso que o privado tomasse a iniciativa de corromper o funcionário público e, durante a tratativa, o funcionário mesmo mudasse os termos do acordo. Outro critério utilizado para diferenciar concussão e corrupção é o da superioridade ou igualdade: seria crime de corrupção cada vez que entre privado e funcionário público tem uma igualdade de condição que permita de chegar a um acordo; seria crime de concussão quando o funcionário público se ponha em posição de supremacia, assim de criar medo no privado e forçá-lo a pagar. No primeiro caso teria uma livre contratação, mesmo com base criminosa; no segundo caso a vontade do privado seria constricta. Mas esse critério também não foi considerado suficiente, pois pode chegar a um acordo mesmo depois de coação.

O único critério que pus todos de acordo, mesmo a jurisprudência dos Tribunais, foi o critério do *metus publicae potestatis*. Esse foi o discrimine usado na época de ‘mani pulite’, pois foi considerado o único capaz de destacar os aspectos reais e psicológicos, além de jurídicos, do fenômeno. A base é que não necessariamente a vontade do privado

deve ser azerada, mas deve ser condicionada por causa do medo que ele tem que o funcionário público prejudique ele se ele não pagar. Até sem pedido explícito do funcionário público: frequentemente as pressões maiores são as mais disfarçadas.

Na prática esse critério apresenta algumas dificuldades aplicativas, tanto que o Grispiigni chegou a dizer: “Insomma, c’è chi si illude di essere un concusso per poter impunemente essere corruttore”². Por isso foi feita a distinção entre *lucro captando* e *damno vitando*: trata-se de corrupção quando o privado *certat de lucro captando*, ou seja quer tirar um proveito; trata-se de concussão quando o privado *certat de damno vitando*, alias tenta de evitar um prejuízo. Pensando dessa forma, podemos dar conta também da diferença entre corrupção e concussão a respeito do interesse tutelado pela norma incriminatória. A concussão protege o interesse da coletividade que o funcionário público não abuse da sua função para obter vantagens indevidas; a corrupção protege o interesse da coletividade que o funcionário público não venda a função dele. São interesses próximos, mas diferentes.

As dificuldades que os “Pubblici ministeri della procura di Milano” encontraram quando precisaram traduzir em termos jurídicos os fatos de ‘mani pulite’ não se limitaram a essa.

O que aconteceu frequentemente era que o funcionário público não entrava em contato com o privado constringindo ou pedindo; nem o privado entrava em contato com o funcionário público querendo comprar a função dele. Geralmente o operador económico entrava em contato com uma estrutura da pública administração para obter uma licitação, um contrato ou algo assim e sentia uma espécie de pressão ambiental que o levava a querer pagar. Seria o que è chamado de ‘corruzione ambientale o sistemica’.

A respeito da ‘corruzione ambientale o sistemica’ na época de mani pulite se realizou a maior fratura entre a doutrina italiana e a jurisprudência dos Tribunais. Foi um dos maiores casos onde a jurisprudência fechou os olhos sem levar em conta todos os problemas de compatibilidade com os princípios do ordenamento que a doutrina tinha ressaltado. A aplicação prática, a vontade de punir fatos que a consciência comum queria que fossem sancionados, levou a colocar de lado as garantias que nunca podem ser esquecidas para se manter dentro do Estado de direito. Vou abrir aqui uma parêntese: nunca se pode prescindir dos princípios

² GRISPIGNI, *I delitti contro la Pubblica Amministrazione*, Ricerche, Roma, 1953, p. 163.

constitucionais. Nenhuma emergência ou situação temporária pode permitir que sejam negligenciados os princípios indispensáveis para que a democracia seja preservada. Se as normas são insuficientes para enfrentar uma emergência é o legislador que deve intervir, sem que os juízes possam fornecer uma interpretação ilegítima que satisfaça o senso moral comum daquele momento histórico e social.

O primeiro passo é verificar se a corrupção ambiental possa ser reconduzida dentro de uma norma penal que já existe ou não. Mas, antes de tudo, temos que procurar uma definição de corrupção ambiental. Essa tarefa, que parece ser fácil, apresenta muitas dificuldades: muitas são as definições de corrupção ambiental e não são parecidas entre elas, mas sim muito diferentes nos elementos essenciais.

A maneira mais comum com a qual a doutrina define a corrupção ambiental é aquela corrupção que não é feita por um único ato corruptivo, mas por muitos fatos que se tornam hábito. Essa definição é prevalentemente sociológica, pois não define os elementos do crime, assim que parece que precisa referir-se às normas de corrupção comuns. De fato, não seria o crime de corrupção que muda com a corrupção ambiental, mas seria a frequência com a qual se verificam os fatos criminosos. Se fosse assim não teria problema interpretativo nenhum, todos os problemas seriam os mesmos que as normas de corrupção apresentam. Mas tem outras definições de corrupção ambiental. Frequentemente se fala³ que a corrupção ambiental é um fenômeno de corrupção que tem, como elemento peculiar, a influência do ambiente. Mas influenciar é conceito que lembra mais a concussão do que a corrupção. Tanto que certa doutrina acha melhor falar de concussão ambiental do que de corrupção ambiental. Até agora parece que as diferenças com as normas sobre a corrupção sejam externas e que não tenham nada a ver como a construção da mesma norma. Mais uma vez parece que as definições de corrupção ambiental cheguem a ressaltar o elemento sociológico e não estritamente jurídico. O que preocupa, do ponto de vista jurídico, é que a corrupção ambiental para ser realizada não precisaria de um ato do ofício do funcionário público individualizado. Poderia ter corrupção ambiental sem que a comercialização ilícita tenha como objeto um ato determinado, podendo ser simplesmente um jeito para manter um “bom relacionamento” com a administração pública. Seria uma forma de pagar para ter, no futuro, quando precisar, um favor do funcionário público.

³ RAMPIONI, *I delitti di corruzione. Studi sui casi*, Cedam, Padova, 2008, p.143ss.

Aqui está o ponto nodal. Segundo as leis vigentes na época de ‘mani pulite’ não podia se realizar o crime de corrupção se o ato do funcionário público pelo qual o privado prometia ou dava dinheiro ou outra utilidade não fosse especificamente determinado. Não se realizava crime quando o pagamento fosse para a realização de um ato não determinado e específico do funcionário público. Não podia se realizar crime, pois esse fato estava fora da previsão da norma. Mas as exigências práticas da jurisprudência de punir o maior número possível dos fatos descobertos para que ‘mani pulite’ não acabasse em vão levou-a a considerar que a individualização específica do ato que o funcionário público se comprometeu em fazer não era necessária. As normas relativas à corrupção não deviam ser interpretadas no sentido formal: ato de ofício poderia ser qualquer comportamento que prejudique os deveres de lealdade e imparcialidade que devem ser observados por os funcionários públicos. Assim pensando, se realizaria corrupção ambiental cada vez que o privado deu dinheiro ao funcionário público para ter favores em troca. Favores genéricos, sem necessidade de ser individualizados. Segundo a jurisprudência, o que seria imprescindível é que o ato objeto da corrupção seja ato que cai dentro das funções do funcionário público. Em resumo, o ato pode não ser individualizado *ab initio* mas deve estar dentro dos atos de competência do público funcionário.

Assistimos assim a uma inversão lógica. Não é a jurisprudência que deve mudar o conteúdo de uma norma conforme aos valores sociais daquela época: somente o legislador tem poder de intervenção. É a sociedade que seleciona os bens considerados mercedores de tutela; é sempre a sociedade que, entre esses bens, individua os que precisam de uma tutela mais forte e se forem prejudicados levam à sanção penal. As normas não são que a transposição em termos jurídicos da sensibilidade social. E a evolução social costuma ser bem mais rápida do que a obra do legislador. Por um lado, essa é uma consequência inevitável, por outro lado o legislador age com muita lentidão. Mas é somente o legislador que pode criar normas ou modifica-las. A conclusão é que durante o período de mão limpas foram punidos como corrupção ambiental fatos que não eram conforme às normas vigentes de corrupção. Com a consequência, muito provavelmente, de agradar a opinião pública, mas também de pisotear os princípios sobre os quais o nosso ordenamento democrático se funda.

Mas esse não foi o único problema de interpretação que a Procura de Milão encontrou na época de ‘mani pulite’. Para entender melhor,

temos que lembrar as normas vigentes na época em relação aos crimes de corrupção.

Os artigos do código penal que puniam a corrupção e que são vigentes até agora, tendo sofrido poucas modificações, eram os artigos 318, 319 e 321 c.p. . Dentro do próprio artigo 318 e dentro do artigo 319 são punidas várias condutas. O artigo 318 descreve a corrupção pelo exercício das suas funções⁴ e pune o funcionário público que, para exercer a sua função, recebe indevidamente para si ou para outrem, ou simplesmente aceita a promessa de dinheiro ou outra vantagem. A doutrina italiana chama esse delito de corrupção imprópria, antecedente e passiva. A corrupção se define imprópria, pois o funcionário público recebe dinheiro ou a promessa de dinheiro ou outra vantagem para cumprir um ato que cabe dentro das suas funções do ofício. Ele não vai realizar um ato indevido, mas sim um ato legítimo e que cai dentro das suas funções. A corrupção é antecedente, pois o dinheiro é dado ou prometido antes que o funcionário público realize o ato. É como se o funcionário fosse incentivado à realização do ato por meio da vantagem que ele obtém. O dinheiro se torna o estímulo para ele realizar o ato conforme aos seus deveres. Enfim, a corrupção se considera passiva: o réu é o funcionário público, não é o privado que dá o dinheiro e que está punido por outra norma.

O artigo 319⁵ c.p. pune o funcionário público que, para omitir ou atrasar ou para ter omitido ou atrasado um ato conforme aos seus deveres, ou para fazer ou para ter feito um ato contrário aos deveres da sua função, recebe, para si ou para outrem, dinheiro ou outra vantagem ou aceita a promessa.

Esse é um artigo central da disciplina penal da corrupção. Nessa norma estão contidos vários fatos, punidos em via alternativa e com a mesma pena. Se trata de corrupção própria: é corrupção para fazer ou ter feito algo contrário aos deveres do público ofício. O funcionário público recebe uma vantagem indevida para realizar atos indevidos, não

⁴ Art. 318 c.p. vigente na época de ‘mani pilite’: “Corruzione per un atto d’ufficio”: “ Il pubblico ufficiale, che, per compiere un atto del suo ufficio, riceve, per sé o per un terzo, in denaro o altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. Se il pubblico ufficiale riceve la retribuzione per un atto d’ufficio da lui già compiuto, la pena è della reclusione fino a un anno”.

⁵ Art. 319 c.p.: “Il pubblico ufficiale, che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da tre a cinque anni”.

conforme aos deveres inerentes a sua função. A conduta equipara a omissão e o atraso de um ato conforme aos seus deveres à realização de um ato contrário às suas funções: ambas as condutas são ilícitas e lesionam o bem tutelado que é a imparcialidade da atividade da administração pública. Dentro desse mesmo artigo estão delineadas seja a corrupção antecedente seja a corrupção subsequente: no primeiro caso a vantagem é dada ou promessa antes que o ato ilícito seja realizado; no segundo, a vantagem é dada depois da realização do ato, quase como se fosse uma retribuição. O artigo 319 é de novo uma forma de corrupção passiva, pois o réu não é o privado mas sim o funcionário público.

Nos artigos 318 e 319 estão todas as formas de corrupção passiva: própria, imprópria, antecedente, subsequente. Falta ainda individuar a corrupção ativa. O artigo 321⁶ c.p. dispõe que as mesmas penas impostas pelos fatos dos artigos 318 e 319 se aplicam ao privado que deu ou prometeu ao funcionário público dinheiro ou outra vantagem para si ou para outrem. O que muda na corrupção ativa é o réu. É como se tivessem duas formas de cada tipo de corrupção: uma pune o funcionário público e a outra pune o privado pelos mesmos comportamentos. É uma técnica de redação normativa que o legislador usou aqui para tentar ser mais esquemático e evitar eventuais dificuldades de interpretação⁷.

Essa era a normativa dentro da qual a Procura de Milão precisou encaixar os fatos que surgiram na investigação de ‘mani pulite’. Mas essas normas, antes da maciça aplicação durante a época de ‘mani pulite’, já tinham criado alguns problemas de aplicação prática. O primeiro problema –inclusive um dos mais importantes– era referente ao momento de realização do crime, aliás quando podemos dizer que todos os elementos necessários do crime, objetivos e subjetivos, se realizaram, assim que o crime pode se dizer consumido. O delito de corrupção se realiza quando o funcionário público aceita a promessa de dinheiro ou quando recebe o mesmo? A solução do problema tem reflexos práticos de grande importância. O momento da realização do crime determina o Tribunal competente ao julgamento e determina também o momento a partir do qual é calculada a prescrição do crime.

⁶ Art. 321 c.p.: “Le pene stabilite nel primo comma dell’articolo 318, nell’art. 319, nell’art. 319 bis, nell’articolo 319 tere nell’art. 320 in relazione alle suddette ipotesi degli artt. 318 e 319, si applicano anche a chi dà o promette al pubblico ufficiale o all’incaricato di un pubblico servizio il denaro o altra utilità”

⁷ Na verdade, o artigo 321 na forma daquela época punia somente o privado no caso da corrupção impropria antecedente e não da subsequente.

O problema da Procura de Milão era justamente isso: adiar o momento de realização do crime para tentar adiar o momento da prescrição, pois os julgamentos estavam demorando tanto que o risco era que todos os delitos acabassem prescritos.

Geralmente, se for realizada somente uma das duas condutas descritas nas normas, ou seja se o funcionário só aceitou a promessa sem receber o dinheiro ou se o funcionário público só recebeu o dinheiro sem nenhuma promessa anterior, o crime se considera realizado e consumido com a conduta de aceitar a promessa ou receber o dinheiro. A questão muda quando o funcionário público antes aceita a promessa e depois recebe, conforme à promessa, o dinheiro (ou outra vantagem para si ou para outrem). Quando se consome o delito? Na hora da promessa aceita ou na hora do dinheiro recebido? Doutrina e jurisprudência, até os anos '90 antes de 'mani pulite', concordavam que o momento de realização do crime era aquilo da aceitação da promessa. Que era o jeito comum de interpretação no caso de condutas alternativas: já a primeira consome o crime, pois já é lesionado o bem que a norma penal queria proteger. Quando o funcionário público aceita a promessa de dinheiro ou outra vantagem é lesionada a imagem da administração pública, mesmo que no futuro o funcionário não chegue a receber o dinheiro que foi lhe prometido. De fato, no caso que ele não receba, o crime está realizado justamente no ato da promessa. Tudo seria conforme aos princípios de interpretação que sempre foram seguidos.

Mas depois de 'mani pulite' nasceu a exigência de evitar que os delitos fossem prescritos, assim que a doutrina não mudou a forma de raciocinar mas a jurisprudência mudou sim. As pronúncias começaram justamente do Tribunal de Milão e afirmaram que se tiver promessa e depois dação de dinheiro ou outra vantagem, o crime se realiza non momento da dação. Os juízes motivaram esse *revirement* opinando que o prejuízo à administração pública de aceitar a promessa fica absorvido no maior prejuízo de aceitar o dinheiro. Mas essa forma de pensar era conforme às exigências de adiar a prescrição, não à exigência de correta aplicação da lei penal.

Foi assim que, pela primeira vez, não foi a doutrina que orientou a jurisprudência, mas o contrário: depois de um tempo no qual a doutrina ficou parada na opinião dela, vários autores começaram aderir à opinião do Tribunal de Milão. Só que a adesão não veio por causa de uma mudada interpretação das normas, mas veio para apoiar, do ponto de vista social e político, o trabalho de investigação da Procura de Milão. Pela primeira vez a política e o direito se misturaram de forma

tão descoberta, pisando em cima da correta interpretação da lei. As consequências foram imensas: se pense numa promessa e, em seguida, uma dação de dinheiro. Se o crime se realiza com a dação, isso significa que ter aceitado a promessa realiza tentativa de corrupção. Mas aceitar a promessa, conforme as normas, já é realização do crime, não tentativa. Isso criou uma grande confusão que nem ajudou no combate a corrupção, pois quando a interpretação da norma se torna obscura é muito fácil desfrutar os pontos fracos para fugir de uma condenação.

Mais uma vez temos que lembrar que o direito deve ser livre e independente de preconceitos e visões políticas. A política não pode perseguir suas finalidades através da manipulação do direito.

Outro problema de interpretação muito grande que a Procura de Milão encontrou durante a época de ‘mani pulite’ foi a definição de ato de ofício do público funcionário. Quando é que podemos dizer que um dado ato cabe nas funções do funcionário público? Só sabendo que aquele ato está abstratamente dentro das funções do funcionário público poderemos falar em corrupção. O que complica a coisas é que parte da doutrina italiana divide entre deveres genéricos e deveres específicos do funcionário público. Enquanto os deveres específicos são típicos do ofício do funcionário público, os deveres genéricos são os deveres de lealdade e imparcialidade etcetera que concernem todos os funcionários públicos. Entender os deveres de uma forma ou da outra tem consequências muito diferentes. Se os deveres do funcionário público são simplesmente genéricos, cada ato cometido por ele que prejudica a imagem da administração pública já realiza o delito de corrupção. Segundo a interpretação mais restritiva, a corrupção será realizada somente quando o funcionário público faça um ato que cabe nas suas tarefas específicas. A questão é sutil, vale a pena fazer um exemplo. Vamos supor que o diretor da junta comercial possa conceder o CNPJ de uma empresa só verificando todos os documentos apresentados. Se ele foi corrupto para conceder o CNPJ, mesmo tendo verificado que a sede da empresa é fictícia, ele emite igualmente o CNPJ: assim ele foi corrupto pela realização de um ato que cabe dentro das mansões do funcionário público. Vamos pensar no caso de um funcionário da Junta comercial que não tenha entre suas funções a atribuição do CNPJ. Ele foi pago para que não fosse concedido o CNPJ por uma empresa potencialmente concorrente do corruptor. E vamos supor que ele entre escondido dentro do escritório de outro funcionário da Junta deputado à emissão do CNPJ e esconda o arquivo para que não possa ser exami-

nada a documentação pela concessão do CNPJ. O funcionário público alcançou o objetivo pelo qual foi pago, mas não foi através da comissão de um ato do ofício dele; foi fazendo algo contrário a seus genéricos deveres de lealdade e imparcialidade da Administração pública.

Segundo a interpretação mais restritiva do ato de ofício, nesse último caso não se realizaria o crime de corrupção; segundo a outra forma de interpretar a norma, a corrupção se realizaria. Durante a época de ‘mani pulite’ se afirmou a segunda opinião, devido a necessidade que fosse punida a maior parte dos atos lesivos, de qualquer forma, da Administração pública. Mas, na teoria, o problema não mudou.

Muito próximo a esse problema interpretativo tinha outro: o ato do funcionário público objeto de corrupção deve ser individuado ou não? É necessário que o funcionário público seja pago pela realização (ou não realização) de um ato individuado no momento da corrupção ou se realiza corrupção mesmo se o funcionário público receba dinheiro ou outra vantagem para fornecer uma ajuda genérica, mesmo futura ou eventual? A letra da lei, nesse aspecto, é clara: não realiza corrupção um ato que não seja previamente objeto de específico acordo. Falar de ajuda genérica lembra a corrupção ambiental que, como vimos, não era punida na época de ‘mani pulite’.

3. Os problemas processuais

É opinião comum que na época de «mani pulite» foram celebrados muitos processos: a amplitude do fenômeno e a eco mundial que seguiu deixa pensar num momento histórico onde o Tribunal de Milão celebrou centenas de processos de corrupção. Mas a realidade foi muito diferente. Os procedimentos foram realmente muitos. Mas temos que fazer diferença entre procedimentos e processos. O Novo código do processo penal de 1988 distinguiu entre fase do procedimento e fase do processo. A fase do procedimento inclui a abertura das investigações e toda a fase até a audiência preliminar, onde o juiz deve decidir se levar um crime ao julgamento ou não. Somente quando o juiz decide pelo julgamento se abre uma fase nova na qual, depois das questões preliminares, é aberto o «dibattimento», ou seja o lugar onde cada parte exercita o direito das provas, e começa o processo. Tudo o que vem antes desse momento é «procedimento». Como veremos, os procedimentos na época de «mani pulite» foram muitos, mas os processos foram poucos a respeito da multidão de acusações e investigações. Entre 1992 e 1994 as condenações foram no total 1.281.516 foram “patteggiamenti” antes do

processo; 104 foram procedimentos de condenação com rito abreviado; 345 foram “patteggiamenti” durante o processo e somente 316 foram condenações depois de julgamento. Para entender os dados temos que entender o que é «patteggiamento» e o que é «rito abreviato».

Entre as maiores inovações do código do processo penal de 1988 estão os “riti deflattivi del dibattimento”⁸. O ponto de partida é que cada processo, onde as partes levam provas, demora muito e dá muito trabalho ao sistema da justiça. O fato dos processos demorarem muito afasta os cidadãos da justiça e faz como a pena seja sempre inadequada, pois irrogada muito tempo depois da comissão do crime. Foi por tentar solucionar essa situação que o legislador do novo código do processo introduziu algumas formas de resolver os casos evitando o processo tradicional. Uma dessas formas, que agora é uma das mais usadas, é o “patteggiamento”. A expressão literalmente significa negociação, acordo, mas a titulação da norma é “Applicazione della pena su richiesta”, ou seja aplicação de uma pena que foi requerida. Veremos quem quis a aplicação da pena, em quais casos e porque através a leitura da norma. O artigo 444 do código do processo penal na formulação atual –que é bem diferente da formulação vigente na época de ‘mani pulite’ mas que mesmo assim podemos utilizar, pois não foram mudados os elementos essenciais– dispõe⁹: “O imputado e o ministério público podem pedir ao

⁸ Ritos que evitam o julgamento.

⁹ Art. 444 c.p.p.: “L'imputato e il pubblico ministero possono chiedere al giudice l'applicazione, nella specie e nella misura indicata, di una sanzione sostitutiva o di una pena pecuniaria, diminuita fino a un terzo, ovvero di una pena detentiva quando questa, tenuto conto delle circostanze e diminuita fino a un terzo, non supera cinque anni soli o congiunti a pena pecuniaria.

1 bis. Sono esclusi dall'applicazione del comma 1 i procedimenti per i delitti di cui all'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, i procedimenti per i delitti di cui agli articoli 600 bis, 600 ter, primo, secondo, terzo e quinto comma, 600 quater, secondo comma, 600 quater 1, relativamente alla condotta di produzione o commercio di materiale pornografico, 600 quinquies, nonché 609 bis, 609 ter, 609 quater e 609 octies del codice penale, nonché quelli contro coloro che siano stati dichiarati delinquenti abituali, professionali e per tendenza, o recidivi ai sensi dell'articolo 99, quarto comma, del codice penale, qualora la pena superi due anni soli o congiunti a pena pecuniaria .

1-ter. Nei procedimenti per i delitti previsti dagli articoli 314, 317, 318, 319, 319 ter, 319 quater e 322 bis del codice penale, l'ammissibilità della richiesta di cui al comma 1 è subordinata alla restituzione integrale del prezzo o del profitto del reato.

2. Se vi è il consenso anche della parte che non ha formulato la richiesta e non deve essere pronunciata sentenza di proscioglimento a norma dell'articolo 129, il giudice, sulla base degli atti, se ritiene corrette la qualificazione giuridica del fatto,

juiz a aplicação, na espécie e na medida indicada, de uma sanção substitutiva ou de uma pena pecuniária, reduzida até um terceiro, ou de uma pena detentiva quando essa, consideradas as circunstâncias e reduzida até um terceiro, não ultrapasse cinco anos, sós ou juntos com a pena pecuniária (...).” A única diferença com a norma atual é que na época de ‘mani pulite’ a pena não devia ultrapassar dois anos, mas o mecanismo é o mesmo: as duas partes envolvidas no procedimento, ou seja quem faz a acusação e quem defende, acham um acordo de pena que deve ser submetida à avaliação do juiz. Se o juiz não encontra vícios, deve aplicar a pena que foi concordada. Essa pena é o resultado da pena que acusação e defesa acham justa e da redução de até um terceiro. Redução que premia quem quis evitar a disputa processual. Tem um acordo sobre uma pena e essa vem reduzida de uma dada quantia, que pode chegar até um terceiro da pena concordada. Mas esse não é o único benefício que esse rito alternativo fornece ao réu. Na versão original do código, aquela vigente na época de ‘mani pulite’, a pena não podia ultrapassar os dois anos globais (só a pena detentiva ou a pena detentiva junta com a pena pecuniária) e isso significava estar dentro dos limites de outro instituto extremamente importante: a suspensão condicional da pena. Dentro de uma pena de dois anos, o juiz, acertada a falta de periculosidade social e verificado que é improvável que o réu volte a cometer crimes, pode suspender a pena, ou seja pode evitar que a pena seja cumprida. Isso quer dizer que o “patteggiamento” não somente permitia ao réu de concordar uma pena, que era ainda reduzida, mas os limites previstos por essa pena muito provavelmente o levavam à suspensão condicional, ou seja, à não cumprir a pena mesma. E tem mais. Para incentivar esse tipo de solução alternativa ao processo, o legislador esclareceu que o “patteggiamento” não é sentença de condenação. O réu pode escolher chegar a um acordo com quem acusa ele porque não quer enfrentar as consequências de um processo público, não quer enfrentar a demora

L'applicazione e la comparazione delle circostanze prospettate dalle parti, nonché congrua la pena indicata, ne dispone con sentenza l'applicazione enunciando nel dispositivo che vi è stata la richiesta delle parti. Se vi è costituzione di parte civile, il giudice non decide sulla relativa domanda; l'imputato è tuttavia condannato al pagamento delle spese sostenute dalla parte civile, salvo che ricorrano giusti motivi per la compensazione totale o parziale. Non si applica la disposizione dell'articolo 75, comma 3 .

3. La parte, nel formulare la richiesta, può subordinarne l'efficacia alla concessione della sospensione condizionale della pena. In questo caso il giudice, se ritiene che la sospensione condizionale non può essere concessa, rigetta la richiesta.

de um processo, a vergonha, os custos e assim por diante. Concordar a aplicação de uma pena não é portanto sinônimo de condenação mas de uma escolha processual. Com todas as consequências de ressarcimento do prejuízo etc.. que isso significa.

O acordo entre as partes que é a base do “patteggiamento” pode acontecer na mesma fase da investigação, assim que se o juiz avalia a pena concordada de forma positiva o processo não vem celebrado; ou pode acontecer na primeira audiência do processo, antes que seja aberto o “dibattimento”, ou seja o julgamento. Olhando os dados divulgados pelo Tribunal de Milão, no total teve 861 procedimentos que acabaram com o “patteggiamento”. O processo foi celebrado em somente 316 casos e não todas foram condenações. Frequentemente foi alegada a falta de provas ou, melhor, de “riscontri”, ou seja de elementos que não constituem provas mas que confirmam elas. O aspecto pior foi que a maioria dos processos celebrados se concluíram com a prescrição dos crimes alegados. Durante a demora dos processos foram feitas muitas leis a respeito da prescrição, que criaram o suspeito de ser feitas justamente para deixar prescritos muitos dos delitos descobertos através da operação ‘mani pulite’.

4. As mudanças de lei

O direito penal tem como fim fortalecer o senso de segurança social e, para fazer isso, o legislador deve selecionar os interesses que a sociedade considera precisar mais de tutela e criar leis que protejam os mesmos interesses. Sempre tem, por causa das diferentes velocidades de desenvolvimento que a sociedade e o direito tem, uma dyscrasia, ou seja, sempre o direito penal está atrasado em proteger interesse que a sociedade há tempo já considerou merecedores de tutela. Mas nesse caso a demora com a qual a lei se conformou aos interesses prevalentes na sociedade civil foi realmente absurda.

Mesmo a operação ‘mani pulite’ tendo evidenciado os problemas de interpretação das normas que já illustrei, a ação do legislador foi sempre e só aquela de aumentar a pena edital prevista pelos crimes de corrupção, sem mudar a estrutura dos crimes. Tivemos que esperar 20 anos para ver uma real mudança nas atitudes do legislador no combate a corrupção através da lei número 190 de 6 de novembro de 2012, titulada “Prevenção e repressão da ilegalidade e corrupção na administração pública”. Nas intenções o legislador parecia ser muito firme no combate a corrupção. A primeira parte da lei contem regras a respeito da reforma da organi-

zação da Administração Pública. Dentro de cada administração é criado um órgão de fiscalização e essa atitude é muito importante quanto ao combate a corrupção, mas ainda não é norma penal. Essa lei reformou profundamente o delito de concussão, que foi separado em duas diferentes normas para conter todos os possíveis casos que ficavam fora da normativa anterior. Quanto a corrupção, mudou o artigo 318, a partir da titulação, que agora é “Corrupção pelo exercício da função”. A norma na versão atual pune o funcionário público que, para exercer suas funções, seus poderes, indevidamente recebe para se ou para outrem, dinheiro ou outra vantagem ou aceita a promessa disso. A pena é da reclusão de 1 até 5 anos”. Comparando essa forma de corrupção com aquela descrita no antigo artigo 318, se vê que a diferença toda está no ato realizado pelo funcionário público, que foi objeto- como já falei- de muitas disputas em doutrina e jurisprudência vigente a normativa antiga. O legislador tomou posição: não precisa mais, para que tenha corrupção, que o funcionário público realize um ato que cabe dentro das suas específicas tarefas; o importante é que ele faça algo que cabe dentro das suas genéricas funções. Assim o âmbito de aplicação da norma está maior e todos os comportamentos que antigamente tinha dúvidas para coloca lós dentro da norma da corrupção agora realizam o crime.

Outra novidade da lei de reforma concerne o adverbio “indevidamente”. Com a normativa antiga a doutrina e a jurisprudência interpretavam o adverbio achando que fosse necessário um relacionamento de proporção entre o ato realizado pelo funcionário público e o valor recebido. Segundo a lei de reforma, qualquer vantagem indevida realiza corrupção, independentemente do valor recebido pelo público funcionário, pois qualquer valor é indevido.

A reforma, na minha opinião, foi oportuna e útil no combate efetivo à corrupção.

Discurso diferente deve ser feito a respeito da forma de corrupção do artigo 319, que, sendo a corrupção própria, é a mais importante. A reforma limitou-se no aumento das penas editais, no mínimo e no máximo. Como já disse, duvido muito que esse constitua um combate mais forte à corrupção.

A reforma mexeu em outro ponto de grande importância. Antes disse que um dos problemas que a Procura de Milão encontrou durante a época de ‘mani pulite’ foi a falta de uma norma explicita que punisse a corrupção ambiental, ou seja quando o funcionário público recebe dinheiro ou outra vantagem para ter uma geral benevolência, sem que

seja concordado o ato específico que ele deve cometer. Com toda certeza trata-se de forma de corrupção insidiosa, que merecia ser punida. O legislador da reforma acrescentou no código penal o artigo 346 bis, titulado “Trafico de influencias ilícitas”. A norma introduzida recentemente é bem detalhada e pune qualquer um que, desfrutando relações existentes com funcionários públicos, indevidamente se faz dar ou prometer, para si ou para outrem, dinheiro ou outra vantagem patrimonial como preço da sua mediação ilícita com o funcionário público, para remunerá-lo para ter cumprido um ato contrário aos seus deveres funcionais, ou para ter omissivo ou atrasado um ato do seu ofício. A pena é da reclusão de 1 até 3 anos e pode ser punido também quem deu o dinheiro¹⁰.

Essa norma pune o mediador e pune o privado que deu o dinheiro, não pune o funcionário público. E isso poderia parecer uma falha da lei, mas não é, pois o funcionário público é punido por corrupção própria, ex artigo 319 c.p.. Mas tem um porém. Segundo o artigo 319 o funcionário público para ser punido deve realizar um ato contrário às suas funções que seja indicado de forma específica. Como já disse, estas são as regras para quem seja realizado o crime de corrupção própria. Então os critérios pela punibilidade do funcionário público são mais restritivos do que pelo mediador e o privado: com a consequência que quem deveria ser punido mais, para ser funcionário público e ter violado os deveres do ofício, acaba sendo punido com mais dificuldade. Essa norma, então, ajudou para criar um habito contrário à corrupção mas não foi tão útil como poderia ser no combate à corrupção.

A lei de reforma trouxe outra novidade bastante importante. Como disse no começo, o combate à corrupção deve vir junto com uma mudança cultural que mude o habito da corrupção dentro da sociedade italiana. Não podemos combater a corrupção sem combater aquele habito que nos faz pensar que sem pagar não podemos obter nada, nem que seja

¹⁰ Art. 2635 c.c. (2002): Gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci, i liquidatori e i responsabili della revisione, i quali, a seguito della dazione o della promessa di utilità, compiono od omettono atti, in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio, cagionando nocumento alla società, sono puniti con la reclusione sino a tre anni.

La stessa pena si applica a chi dà o promette utilità.

La pena è raddoppiata se si tratta di società con titoli quotati in mercati regolamentati italiani o di altri Stati dell'unione europea o diffusi tra il pubblico in misura rilevante ai sensi dell'art. 116 del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.

Si procede a querela della persona offesa.”

um nosso direito. E para mudar esse habito não podemos pensar que a corrupção seja um fenômeno restrito ao âmbito público. A corrupção está em todos os ambientes, no âmbito público mas também no âmbito privado, assim que não adianta combater a corrupção dentro da administração pública sem ter como alvo o âmbito privado também. Mas a corrupção entre privados nunca foi punida na Itália. Somente no ano 2002 foi introduzida, no código civil, uma norma titulada “Infidelidade por causa de dação ou promessa de vantagem”. Trata-se de uma sanção civil que pune os administradores ou outros sujeitos na posição de vértice que, por causa da dação ou promessa de dinheiro ou outra vantagem, realizam atos em violação das obrigações de seu ofício e esses atos provocaram um prejuízo à sociedade. É uma forma de corrupção muito importante que poderia ser fundamental no combate à corrupção. Só que o grande impacto que essa norma poderia ter foi restrito por causa de um detalhe processual: a ação não pode ser começada pela iniciativa do ministério público mas deve começar por queixa da vítima. É preciso que a vítima manifeste sua vontade de ação através de um ato, que é a queixa. Mas isso não é tão simples. Não é tão simples individuar quem é a vítima. A princípio é quem foi prejudicado e podemos pensar que foi prejudicado quem não recebeu a realização do seu direito por causa do comportamento criminoso. Mas, na pratica, prejudicado será quem não pude realizar o serviço pela empresa, pois foi quem pagou que realizou. Só que na maioria dos casos, o prejudicado não terá interesse nenhum em denunciar. Se ele denunciasse, perderia qualquer oportunidade de trabalho naquela empresa; não denunciando, ele abre a porta para poder realizar outros serviços pela mesma empresa que o prejudicou.

Mas não se trata somente de detalhe procedural. Essa norma tem uma eficácia reduzida por causa dos sujeitos ativos, que deve ser em posição apical, e por causa do requisito da norma que deve ter acontecido um prejuízo pela sociedade. Mas se o serviço foi executado por uma empresa competente e por um preço justo, a sociedade não terá prejuízo nenhum. Aliás, não terá prejuízo no sentido que o legislador queria dar, pois sempre será prejudicada a sociedade cujos funcionários recebam dinheiro indevidamente.

E tem mais. O legislador teve medo de chamar essa norma “corrupção”: esse é o sinal que, no fundo, o legislador não se importa do que acontece no âmbito dos privados.

Com a reforma de 2012 o legislador mexeu com essa norma também. A primeira mudança foi referente a titulação, que agora é: Corrupção

entre privados. A norma reformada é a seguinte: “A não ser que o fato realize um crime mais grave, os administradores, os diretores, os gerentes (...) que, por causa da dação ou promessa de dinheiro ou outra vantagem, para si ou para outrem, realizam ou omitem algo na violação dos deveres inerentes ao seu ofício ou das obrigações de fidelidade, causando prejuízo pela sociedade, são punidos (...)”¹¹. Foram ampliados os sujeitos ativos que podem realizar o crime, mas ainda não foram incluídos os simples funcionários; foi mantida a procedibilidade por queixa e foi mantido o elemento necessário do prejuízo pela sociedade. Parece mesmo que só a titulação mudou, mas os elementos essenciais da norma não mudaram, assim que a aplicação não vai mudar muito. A única mudança real foi colocar ao lado das obrigações do ofício do funcionário público a obrigação de fidelidade que ele também tem. Mas isso não foi suficiente para dar à norma aquele impulso que faria dela realmente uma ferramenta para combater a corrupção em todos os âmbitos.

A norma foi alterada novamente em 2017 e talvez agora possa ter uma aplicação melhor.

Essa, nas linhas essenciais, a reforma da lei depois de ‘mani pulite’. Não todos os problemas de interpretação foram resolvidos e, nos fatos, o combate à corrupção deu os mesmos resultados.

Por isso surge uma pergunta: ‘mani pulite’ foi um sucesso ou um fracasso?

5. Um balancete sobre a época de mani pulite

Temos que nos perguntar se o escândalo de ‘mani pulite’, que teve repercussões no mundo inteiro, foi um sucesso pela lei, pela aplicação

¹¹ Art. 2635 c.c. (2012): “Salvo che il fatto costituisca più grave reato, gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori, che, a seguito della dazione o della promessa di denaro o altra utilità, per sé o per altri, compiono od omettono atti, in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio o degli obblighi di fedeltà, cagionando nocumento alla società, sono puniti con la reclusione da uno a tre anni.

Si applica la pena della reclusione fino a un anno e sei mesi se il fatto è commesso da chi è sottoposto alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti indicati al primo comma.

Chi dà o promette denaro o altra utilità alle persone indicate nel primo e secondo comma è punito con le pene ivi previste.

Le pene stabilite nei commi precedenti sono raddoppiate se si tratta di società con titoli quotati in mercati regolamentati italiani o di altri Stati dell’Unione europea o diffusi tra il pubblico in misura rilevante ai sensi dell’articolo 116 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni.

Si procede a querela della persona offesa, salvo che dal fatto derivi una distorsione della concorrenza nella acquisizione di beni o servizi”.

da lei e pela força manifestada pelo poder público, pela percepção social ou foi um insucesso.

Vinte anos depois do fenômeno ‘mani pulite’, um dos protagonistas principais da Procura de Milão daquela época, o ministério público Gherardo Colombo, deu uma entrevista que abriu com as seguintes palavras: “Mani pulite ha perso”, ou seja “Mani pulite perdeu”. Nessa entrevista ele não tinha dúvida: a época de mão limpas não foi útil para melhorar nada e não acabou com a corrupção. Pelo contrário, do ponto de vista social, a exposição toda que a corrupção teve determinou uma reação oposta: o pensamento coletivo aprendeu a conviver com a corrupção e o senso de justiça foi totalmente detonado. O sistema da justiça apanhou por causa dos “patteggiamenti” e da “prescrizione”. Ambos instrumentos que não permitiram que os réus realmente pagassem pelas culpas deles. As leis mudaram, mas de uma forma ditada pela emergência, sem que tivesse um planejamento de política criminal e nenhuma lei, nem reforma de lei, acabou fazendo da corrupção um crime mais difícil de cometer ou de ser descoberto.

Pelas palavras de Colombo, ‘mani pulite’ foi uma derrota total, sem exceção.

Realmente foi assim?

Na minha opinião, ninguém estava preparado por um escândalo de proporções enormes igual ‘mani pulite’: a sociedade não estava preparada, as leis não estavam preparadas, o sistema da justiça também não. Temos que considerar também que não é fácil lidar com a corrupção, pois envolve vários aspectos jurídicos e sociais.

O surto de ‘mani pulite’ pus em evidencia os defeitos das leis, das leis procedurais que tinham acabado de ser promulgadas, as insuficiências do sistema da política que devia ser mudado. Tudo de uma vez só. Logico que isso foi um abalo no sistema. Mas foi um abalo necessário. Como em todos os momentos de quebramento, acontece que algo dá errado ou não dá certo como nas intenções. Mas isso faz parte do processo de crescimento de um País democrático.

Pessoalmente acho que, do ponto de vista jurídico, o que aconteceu durante e depois ‘mani pulite’ não acrescentou nada, nem facilitou a aplicação das normas sobre a corrupção. A culpa foi principalmente, na minha opinião, das escolhas que o legislador fez e que consistiam somente no aumento das penas editais. Nunca essa escolha, por si só, da resultados apreciáveis. Mas 20 anos de fracassos no combate à corrupção levaram à escolhas diferentes: prevenção antes que repressão.

Nasceu a ANAC, Autorità Nazionale Anticorruzione, com a finalidade de prevenção da corrupção nos setores mais sensíveis da pública administração. Como disse o Presidente da Anac, Raffaele Cantone, fazendo uma comparação com a medicina: “Per guarire da una malattia non bastano le cure, serve una stile di vita sano che riduca i fattori di rischio che possono concorrere all’insorgere di determinate malattie. Per spiegare quello che stiamo facendo in Italia, soprattutto sul fronte degli appalti pubblici, che costituisce il comparto in cui è maggiore il rischio di infiltrazioni criminali in virtù delle cifre che riesce a muovere, vorrei partire da un paragone “medico”: per guarire da una malattia non bastano le cure, serve una stile di vita sano che riduca i fattori di rischio che possono concorrere all’insorgere di determinate malattie. Nel 2014, quando mancava un anno all’inizio di Expo, gli scandali e gli arresti minacciavano lo svolgimento della manifestazione. Per tornare al paragone di prima: il malato rischiava seriamente il decesso. Per recuperare il tempo perso, cercando di assicurare rapidità delle procedure ma al tempo stesso i necessari controlli di legalità, abbiamo messo a punto un modello di “vigilanza collaborativa” che di fatto consiste nella verifica preventiva delle operazioni di gara: bandi, lettere di invito, disciplinari, capitolati ma anche schemi di contratto e verifiche *ex post* come le aggiudicazioni o le varianti al progetto. Alla fine Expo, che rischiava di esporre l’Italia a una figuraccia internazionale, si è tenuta regolarmente e non ci sono stati più scandali, a dimostrazione che non è vero il luogo comune secondo cui maggiori controlli comportano un allungamento dei tempi. Sotto questo punto di vista l’esperienza italiana può rappresentare a pieno diritto un benchmark. Il controllo delle procedure con cui vengono assegnati gli appalti pubblici rappresenta però solo un pezzo di questa battaglia. Altrettanto fondamentali sono i Piani di prevenzione della corruzione, con cui ogni pubblica amministrazione italiana ogni tre anni deve individuare le aree più a rischio al proprio interno, indicando le misure che intende adottare per prevenire possibili fenomeni corruttivi, la tempistica con cui realizzarli e i responsabili dei controlli.”¹²

¹² Resumindo o discurso de Cantone, ele fala que para sarar depois de uma doença não bastam os remédios mas é preciso adotar um estilo de vida saudável que possa reduzir os fatores de risco que podem facilitar certas doenças. Em 2014, quando faltava um ano para o começo de Expo, os escândalos e as prisões ameaçaram a manifestação. Para voltar a comparação de antes, o doente estava arriscando seriamente de falecer. Para recuperar o tempo perdido, tentando de assegurar rapidez

A prevenção, junta com a mudança de habito social, está dando resultados bons, confirmados pela posição no ranking mundial da corrupção, que no 2015 foi “menos pior” do que em antecedência. Isso foi por causa da fase de ‘mani pulite’? Provavelmente não. Mas ‘mani pulite’ faz parte da nossa história e sem a nossa história, no bem e no mal, não estaríamos onde estamos agora: aprendendo pelos nossos erros e valorizando tudo o que de bom foi feito.

Referências

AMATO, *Quale discrimen tra corruzione e concussione?*, in Cass. Pen., 1998, 11, pp.2918ss.

AMISANO, *Le tipologie della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2012

AMISANO, *Momento consumativo della corruzione: verso un punto fermo?*, in Critica del Diritto, 2006, 4, p.352ss

AMISANO, *Struttura e sociologia della corruzione ambientale*, in Critica del Diritto, 2009, 1, p.153ss.

ANDRIOLI, *Colpa e vergogna: la malattia delle tangenti*, Editori Riuniti, 1994

BENUSSI, *I delitti contro la Pubblica Amministrazione, I, I delitti dei pubblici ufficiali*, Cedam, Padova, 2001

CARACCIOLI, *Un escamotage adottato dalla giurisprudenza per evitare prescrizioni troppo facili*, in Guida al diritto, 1995, n. 49, p. 86ss.

DAVIGO, *La giubba del re. Inchiesta sulla corruzione*, Laterza, Roma-Bari, 1998

FIANDACA, *Legge penale e corruzione*, in Foro it., 1998, V, c.4

FOFFANI, “*La corruzione fra privati*” nel nuovo diritto penale societario: un primo passo o un’occasione mancata?, in AA.VV., *La corruzione fra privati. Esperienze comparatistiche e prospettive di riforma*, Giuffrè, Milano, 2003, p.377ss.

FORTI, *L’insostenibile pesantezza della tangente ambientale: inattualità della disciplina e disagi applicativi nel rapporto corruzione-concussione*, in Riv it. dir e proc. pen., 1996, p.476ss.

mas ao mesmo tempo realizando as fiscalizações necessária, realizamos um modelo de vigilância colaborativa que, de fato consiste na fiscalização preventiva de todas as operações de licitações . No final, Expo, que podia colocar a Itália numa posição muito complicada, foi um sucesso. Isso foi a prova que não é verdade que maiores são as fiscalizações e maiores são os prazos das obras públicas. Isso não significa que possam ser negligenciadas as providencias de prevenção a corrupção, que sempre são as mais importantes.

GALLO, *Appunti di diritto penale*, III, Giappichelli, Torino, 2003

GRISPIGNI, *I delitti contro la Pubblica Amministrazione*, Ricerche, Roma, 1953

GROSSO, *Dazione o promessa di denaro al pubblico ufficiale "in ragione delle funzioni esercitate": corruzione punibile o fatto penalmente atipico?*, in *Foro it.*, 1996, II, c.414

MANES, *L'atto d'ufficio nelle fattispecie di corruzione*, in *Riv .it.dir. e proc. pen.*, 2000, p. 924ss.

MOCCIA, *Il ritorno alla legalità come condizione per uscire a testa alta da Tangentopoli*, in *Riv.it.dir.e Proc.pen.*, 1996, p.463ss

PADOVANI, *Il problema "Tangentopoli" tra normalità dell'emergenza ed emergenza della normalità*, in *Riv.it.dir.e Proc.pen.*, 1996, p.448ss

RAMPIONI, *I delitti di corruzione. Studi sui casi*, Cedam, Padova, 2008

STELLA, *La filosofia della proposta anticorruzione*, in *Riv. trim. dir. pen. econom.*, 1994, p.935ss