

DOS MINUTOS DE DOCTRINA

21 de agosto de 2018

“MANI PULITE”: UN POCO DE HISTORIA

En las últimas semanas, empresarios y ex funcionarios, amparados en la figura penal del "arrepentido" (creada por una ley de 2016) confesaron numerosos delitos. Hay quienes describen este episodio como el equivalente argentino al proceso "Mani pulite" italiano. Pero... ¿en qué consistió este?

"Mani pulite" no fue uno sino una serie de procesos penales en Italia que intentaron destruir "la ciudad de las coimas" (la llamada "Tangentópolis").

Cualquier semejanza con los eventos recientes ocurridos en la Argentina NO es absoluta coincidencia.

El ingeniero Mario Chiesa, miembro activo del Partido Socialista Italiano, gracias a sus conexiones políticas en Milán comenzó una ascendente carrera en la administración pública municipal y provincial a partir de 1970. Primero fue director técnico de un hospital (1972); luego asesor de obras públicas; más tarde encargado de las construcciones escolares (1985) hasta ser nombrado en 1986 director de un importante y antiguo organismo de asistencia social (el "Pio Albergo Trivulzio", fundado en 1766). A partir de 1989 al bueno de Mario se le metió en la cabeza ser intendente (*sindaco*) de aquella ciudad. La campaña electoral sería prolongada...

El 17 de febrero de 1992 acordó encontrarse con Lucca Magni, dueño de ILPI (una pequeña empresa de servicios de limpieza)

que se había presentado a una licitación para la provisión de esos servicios. Según Mario, contra el pago del 10% del valor del contrato, ILPI se aseguraría el contrato. Pero Lucca, cansado de las exigencias y de hacer pagos cada vez mayores para la campaña de Mario, había alertado a la justicia. El fiscal interviniente, Antonio di Pietro, pidió al juez (y obtuvo) una orden de detención contra Chiesa.

Magni entró a la oficina del director del Trivulzio con un pequeño micrófono y una cámara ocultos en su ropa. Apenas Mario guardó lo recibido en un cajón de su escritorio y mientras negociaba el pago del saldo, di Pietro, acompañado de carabineros, sorprendió (y arrestó) a Chiesa. El sobre contenía siete millones de liras en efectivo, la mitad de los catorce millones exigidos a Magni, equivalentes exactamente al 10% del valor del contrato de servicios de limpieza.

El de Chiesa fue el primer arresto de lo que terminaría en un aluvión de detenciones, condenas penales y hasta suicidios. Además, la conexión del delito con el financiamiento de campañas electorales produjo la

desaparición o reforma de los más importantes partidos políticos italianos.

Inmediatamente, la cúpula del Partido Socialista tomó distancia del asunto, alegando que jamás, en cincuenta años de administración de la comuna de Milán, alguno de sus funcionarios había sido acusado de delitos graves y que el caso era una excepción.

Pero, conocida la noticia del arresto, la ex mujer de Chiesa se presentó a declarar. Llevaba años reclamando a su marido la cuota alimentaria para ella y su hijo de catorce años. Así se descubrió la existencia de varias cuentas millonarias en bancos suizos, a nombre de la secretaria de Mario.

Luego de cinco semanas detenido, Chiesa decidió confesar. Declaró durante una semana completa. A cambio de su confesión, logró el arresto domiciliario. Reveló la existencia de una vasta red de financiamiento ilegal de las campañas políticas de los partidos mayoritarios sobre la base del cobro de una "tasa informal" del 10% del valor de cada contrato. Dio incluso los nombres de los involucrados.

Chiesa fue acusado de extorsión, definida por la ley italiana como el delito cometido por el funcionario público que, abusando de su calidad de tal o de sus funciones, constriñe o induce a alguien a dar o prometer indebidamente, en su beneficio o en el de un tercero, dinero o beneficios aun cuando no sean de naturaleza patrimonial.

Es importante notar que la extorsión no es idéntica a la corrupción: en la primera, el extorsionador busca un beneficio para sí mismo y, al mismo tiempo, la víctima intenta impedir que se lo dañe; en la segunda, quien paga intenta obtener una ventaja para sí mismo a través de un acuerdo

con el funcionario corrupto. La diferencia es tenue pero importante. Se debe tener en cuenta, también, que la definición legal del delito de extorsión en Italia no está exenta de cuestionamientos constitucionales por su supuesta indeterminación o vaguedad de sus términos.

Desde 1987, la ley italiana permite el llamado "proceso de aplicación de la pena a pedido de las partes", mediante el cual el imputado y el fiscal solicitan al juez, al inicio de las actuaciones judiciales y a cambio de una confesión, la aplicación de penas o multas reducidas.

En el caso de Chiesa, este fue condenado y cumplió pena de prisión, pero varios años más tarde, en 2009 fue nuevamente acusado de cobrar dinero para permitir el tráfico ilegal de residuos en Lombardía. Habría perdido el pelo, pero no las mañas...

A la confesión inicial de Chiesa sucedieron numerosos "arrepentimientos" por parte de empresarios, no solo en Milán sino también en el resto del país: Verona, Venecia, Reggio Calabria, Florencia, Varese, Ancona, Nápoles, Parma y Roma. Como consecuencia, las elecciones parlamentarias de abril de 1992 mostraron una caída notable de los votos de los partidos tradicionales y la aparición y crecimiento de estructuras "fuera del sistema". Una de ellas pasó de solo tres parlamentarios a más de ochenta.

Muchos dirigentes políticos se sintieron faltos de apoyo por las cúpulas partidarias, por lo que denunciaron a sus antiguos superiores que, a su vez, denunciaron a otros dirigentes. Obviamente, los funcionarios judiciales comenzaron a sufrir presiones y críticas, sobre todo del Partido Socialista, cuyo líder (Bettino Craxi, ex primer ministro entre 1983 y 1987 y entonces diputado) vio esfumarse sus posibilidades de volver a

ocupar aquel cargo. (Craxi acabaría exiliándose; murió en Túnez en 2000 cuando aun mantenía un último recurso ante la Corte Europea de Derechos Humanos por supuesto abuso de poder de la Fiscalía de Milán).

En septiembre se suicidaron un empresario (involucrado en el pago de comisiones para la obtención de un contrato de construcción de una autopista) y dos parlamentarios. Uno de ellos, Sergio Moroni, dejó una carta describiendo un ambiente generalizado de corrupción en todos los partidos. La dirigencia política reaccionó ensañándose contra los funcionarios judiciales y la prensa, que seguía con atención el proceso.

Algunos comerciantes siempre alertas lanzaron a la venta jabón de tocador "Manipulite" y relojes "Hora legal". La popularidad del fiscal Di Pietro llegó al 80%.

Durante 1993 se multiplicaron los procesos judiciales. Los más altos dirigentes de los principales partidos políticos fueron imputados. Un solo personaje (Severino Citaristi, tesorero de la Democracia Cristiana) acumuló 72 procesos contra él. Ante el alud de citaciones judiciales, el ministerio público de Milán debió explicar públicamente que ninguno de los más altos cargos del Ejecutivo y del Legislativo (como el presidente de la República o los presidentes de las cámaras legislativas) estaban bajo sospecha. Al mismo tiempo, el Ejecutivo enfrentaba frecuentes renunciaciones de ministros o las debía exigir ante cada nueva acusación.

Según lo estableció la sentencia de la Cámara de Apelaciones de Milán, en 1999. los fondos obtenidos no fueron siempre destinados al financiamiento de campañas electorales. En el caso del ex-primer ministro Craxi, se demostró que no solo

pagaba sueldos a periodistas sino que destinó dinero a la compra de propiedades en Nueva York y en Italia, en muchos casos inscriptas a nombre de una "amiga", la que, a su vez, recibía un "sueldo" mensual.

En febrero de 1993 un político socialista confesó la existencia de una cuenta secreta de su partido en Suiza, que a la sazón era operada por el entonces Ministro de Justicia, que debió renunciar; al tiempo fue condenado por quiebra fraudulenta.

En marzo, los políticos al frente del Ejecutivo (debe recordarse que Italia es una república parlamentaria) redactaron un decreto que despenalizaba el financiamiento ilegal de la política, cuyo texto mantenía lo que se llamó "un silencio hipócrita" acerca de la retroactividad de sus normas. El presidente de la República Luigi Scalfaro, por primera vez en la historia constitucional italiana, se negó a firmarlo. El Ejecutivo renunció. Ante la falta de políticos libres de procesos penales y también por primera vez en la historia italiana, el Presidente de la República designó un gobierno de técnicos, que entre otros objetivos se propuso sancionar un nuevo régimen electoral. El valor de la moneda italiana alcanzó mínimos históricos.

El 29 de abril de 1993 la Cámara de Diputados impidió el desafuero de Craxi, lo que generó fuertes manifestaciones estudiantiles en las calles, ocupaciones de edificios y la renuncia de varios ministros. Ese mismo día Craxi sufrió agresiones personales. Los funcionarios judiciales de Milán presentaron un recurso ante la Corte Constitucional alegando que la actitud del parlamento constituía una interferencia en la independencia de la justicia. Recién en agosto de ese año Craxi pudo ser sometido a juicio: la Cámara aprobó el desafuero ante cuatro nuevos pedidos de procesamiento.

Las denuncias e investigaciones continuaron extendiéndose a los sectores más variados de la vida económica del país. En el área de salud pública se descubrió que gracias a pagos ilegales las autoridades habían permitido la venta de derivados hemáticos contaminados con el virus HIV y que se habían sustraído fondos de las arcas del sistema sanitario (lo que provocó la cárcel al Ministro de Salud Francesco De Lorenzo).

En 1993 se comprobó que la petroquímica estatal ENI estaba involucrada en un soborno de 250 millones de dólares para lograr ciertos beneficios fiscales y el permiso gubernamental para la constitución de Enimont, un *joint venture* entre esa empresa y la Montedison, perteneciente al grupo Ferruzzi (otro gigante de la petroquímica).

En julio de 1993 el ex presidente de ENI, que llevaba cuatro meses detenido, se suicidó. (Luego su viuda devolvería al Estado varios millones de liras producto de "comisiones" percibidas por su difunto marido). Tres días más tarde se suicidó Raúl Gardini (presidente del grupo Ferruzzi), después de que su abogado le advirtiera que sería acusado de haber pagado ese gigantesco soborno. Los destinatarios de los fondos eran altos personajes de la política italiana (incluyendo algún ex primer ministro) o sus allegados.

El proceso Enimont (uno de los tantos iniciados a raíz de las confesiones de los involucrados) fue el más importante de todos, no sólo por su monto sino por la cantidad (y calidad) de los imputados. Se inició en 1993; la sentencia de segunda instancia se dictó en 1997 y la de la Cámara de Casación (definitiva) en 1998. Tuvo un tremendo efecto mediático y sus audiencias fueron transmitidas en vivo por la televisión. La popularidad del fiscal Di Pietro alcanzó

niveles aun más altos, pero también las amenazas en su contra.

En las elecciones de junio de ese año, el Partido Socialista no consiguió siquiera una banca en Milán.

En los meses siguientes la mancha de tinta sobre la política y el mundo empresario italiano siguió extendiéndose. Las investigaciones llegaron hasta el grupo Fininvest, de Silvio Berlusconi, propietario de diarios, revistas y canales de televisión y a otras grandes empresas italianas como FIAT, ENEL, FdS y Olivetti. Incluso se comprobó la existencia de corrupción en organismos creados para combatirla, como en la Guardia de Finanzas (la policía tributaria italiana), en la magistratura y en los procesos licitatorios, donde los empresarios se cartelizaban y la información confidencial sobre futuros contratos de obra pública permitía la manipulación de los resultados. A su vez, los empresarios que ganaban las licitaciones obtenían enormes ganancias gracias a la falta de verdadera competencia, mientras la lealtad interna era mantenida a través de la amenaza de exclusión de futuros concursos de precios. Los cárteles de empresas corruptas inducían a las restantes a corromperse, al presentar la corrupción como inevitable.

"Los políticos corruptos fueron además capaces de adquirir aprobación electoral a través de una gestión clientelar de la cosa pública y la inversión de parte de las coimas en la creación de máquinas de poder personales. A través de favores y amenazas, lograron obtener la complicidad de quienes podrían haber podido denunciar la corrupción. En las empresas administradas por políticos corruptos de origen partidista, hasta los vértices de la burocracia pública estuvieron con frecuencia involucrados en el cobro de coimas, reteniendo parte de ellas a

cambio de su apoyo activo a la implementación de las decisiones obtenidas a través de negociaciones corruptas¹.

En julio de 1994, con Berlusconi como primer ministro, otra vez la clase política acudió en ayuda de sus congéneres y mediante un decreto amplió las posibilidades de otorgar arresto domiciliario a los implicados. La mayoría de los fiscales reaccionó negativamente y pidió que se les asignaran otras funciones. El rechazo popular obligó a "retirar" el decreto, con el argumento de que su texto no era el aprobado por el Consejo de Ministros.

El titular de Interior acusó al Ministro de Defensa, Cesare Previti, haber sugerido el texto del decreto rechazado. Curiosamente, este último era también abogado de Berlusconi. En 1998, Previti fue condenado por corrupción en varios procesos diferentes; logró evitar la cárcel gracias a sus fueros parlamentarios, hasta que la elección que lo llevó a su banca fue anulada y entonces renunció antes de ser expulsado de la Cámara. En 2011 fue expulsado de la matrícula de abogados y se le quitó su jubilación de privilegio.

Con el paso del tiempo la resistencia contra las investigaciones judiciales fue en aumento, y Di Pietro y muchos de sus colegas fueron acusados de varios delitos, incluyendo el de "atentado contra la Constitución", pero rápidamente absueltos. Sin embargo, las denuncias prosiguieron, acusando a los fiscales de delitos tan variados como extorsión, prevaricato, etc.

¹ (1) Della Porta, Donatella, "Tangentopoli", *Enciclopedia italiana Treccani*, VII Appendice (2007).

En octubre de 1994 se identificó un pago de varios miles de millones de liras de Berlusconi a Craxi y en noviembre, evidencias de los intentos de aquel de adulterar pruebas en su beneficio. Pero las presiones contra el fiscal Di Pietro a través de varios medios de prensa afines a los imputados y todo tipo de denuncias penales finalmente llevaron a su renuncia en noviembre de 1994. La reacción popular fue fuertemente negativa.

Durante todo 1995 llovieron nuevas denuncias de todo tipo contra Di Pietro y los fiscales que lo acompañaron en sus investigaciones. A partir de 1996, sin embargo, la justicia las fue rechazando una a una. Pero finalizados los procesos que involucraron a grandes e importantes figuras públicas, la presión y el interés popular en favor de castigos moralizadores fueron decayendo y la corrupción fue desapareciendo de la agenda política. *Hubo quienes sostuvieron que los sectores medios de la sociedad comenzaron a sentir aprensión de que la actividad judicial se convirtiera en una cruzada moralizadora que pusiera a todos en peligro.*

Uno de los fiscales describió este fenómeno de este modo: "mientras se trató de golpear a los grandes de la política, no hubo grandes reacciones en contrario. Pero cuando se fue más allá, se hizo evidente que *la corrupción no afectaba solo la política sino también a grandes sectores de la sociedad.* El ciudadano medio tuvo la sensación de que "los moralistas" de la fiscalía de Milán querían realmente pasar un trapo limpio por la cara de todo el país y sobre la conciencia civil de todos los italianos. Hablo del ciudadano medio, que vive con frecuencia de pequeñas trampas, de amistades, recomendaciones, pequeñas propinas para sobrevivir y remediar la ineficiencia gubernamental. En ese punto, la gente

comenzó a decir *"Ya basta, ya hicieron su trabajo. Nos liberaron del pulpo de la vieja política que nos chupaba la sangre, pero ahora déjennos vivir en paz"*.

Bajo los procesos de "mani pulite" hubo 5000 indagatorias (entre ellas a cuatro ex primeros ministros y 200 parlamentarios), 1300 condenas y 430 absoluciones. De estas, muchas fueron concedidas por cuanto los imputados no eran técnicamente

funcionarios públicos, a pesar de haberse probado su vinculación con los delitos. De este modo, el número de absueltos por no haber tenido conexión alguna con la corrupción baja a 150 (el 6% del total).

Los cálculos económicos acerca del costo de los casos de corrupción investigados durante el proceso "mani pulite" en Italia dan resultados estratosféricos, en billones de euros.

* * *

Esta nota ha sido preparada por Juan Javier Negri. Para más información sobre este tema pueden comunicarse con el teléfono (54-11) 5556-8000 o por correo electrónico a np@negri.com.ar.

**Este artículo es un servicio de Negri & Pueyrredon Abogados a sus clientes y amigos.
No tiene por objeto prestar asesoramiento legal sobre tema alguno.**