

## LA DECADENZA DA SENATORE DI SILVIO BERLUSCONI

Francesco Occhetto S.I.

Silvio Berlusconi non è più senatore della Repubblica italiana. Lo scorso 28 novembre 192 senatori hanno votato contro i nove ordini del giorno che proponevano di respingere la decadenza del leader della neonata Forza Italia. L'annuncio è stato dato alle 17,43 dal presidente del Senato Pietro Grasso, nel silenzio generale dell'Aula.

572

La lunga giornata, che per molti aspetti possiamo considerare simbolica per la valenza dei significati e delle domande che apre sul futuro politico del Paese, è stata caratterizzata da un dibattito molto duro e da alcune note di colore<sup>1</sup>.

La tensione in Senato è iniziata nel primo pomeriggio con l'intervento del sen. Mario Ferrara, già di Forza Italia e oggi capogruppo del Gal (Grandi Autonomie e Libertà), che ha aperto le dichiarazioni di voto parlando di «infamia», ed è cresciuta con un duro attacco personale contro Berlusconi della capogruppo del Movimento 5 Stelle (M5S), Paola Taverna. Nel frattempo un *tweet* di un senatore manda in tempo reale la foto dello scontro tra Sandro Bondi e Roberto Formigoni, fermato dai commessi del Senato. Così il dibattito parlamentare sull'uscita di scena di uno dei più noti protagonisti della recente storia italiana non lascia nessuna traccia di qualità e di prospettiva: si è ridotto semplicemente ad aspetti procedurali, se votare con voto palese o meno. Per l'ennesima volta lo scontro ha soffocato un'analisi che tenesse in conto i problemi di cui soffre il Paese e il futuro politico legato alle riforme.

1. Il M5S, per esempio, ha esposto sulla facciata di Palazzo Madama un grande striscione con scritto: «Fuori uno, tutti a casa», mentre alcune deputate di Forza Italia si sono presentate in Aula vestite di nero per ricordare che «oggi è un giorno di lutto».

A metà pomeriggio, tutto a un tratto, il sipario si chiude, quando i senatori comprendono che il voto è ineludibile; al termine della votazione, il presidente Grasso si limita a dire: «Si intendono approvate le conclusioni della Giunta per le elezioni, ovvero la mancata convalida dell'elezione di Silvio Berlusconi in Molise»<sup>2</sup>.

Dopo il voto, l'uscita di scena di Berlusconi è avvenuta in tono minore: sostenitori e rivali politici hanno lasciato l'Aula senza opposizioni o proteste. Tutto è stato rimandato ad altre sedi. Berlusconi, che non era presente in Aula, si è risparmiato così l'umiliazione di farsi allontanare ed è stato informato davanti alla sua residenza romana in via del Plebiscito, dove aveva appena terminato di parlare ai suoi sostenitori.

### *Una questione giuridica prima che politica*

La decadenza di Berlusconi va letta anzitutto in chiave giuridica. Per comprendere a livello tecnico quello che è successo, è necessario distinguere tra la decadenza dalla carica e l'interdizione dai pubblici uffici: la prima è una sanzione amministrativa ed è la conseguenza di una pena, la seconda è una pena accessoria. Il Senato si è espresso sulla decadenza prevista dalla legge Severino, ritenendola un atto dovuto in forza di una sentenza passata in giudicato<sup>3</sup>. A livello tecnico, secondo esponenti della dottrina costituzionale come Franco Pizzetti, nemmeno la grazia concessa dal Presidente della Repubblica, che si applica alla pena ed è un beneficio individuale, avrebbe potuto bloccare la presa d'atto del Senato su una sanzione

2. Contro gli ordini del giorno del centrodestra hanno votato il Pd, Sel, il M5S, Scelta Civica e l'Udc. A favore forzisti, il Nuovo Centro Destra e la Lega Nord. Con l'eccezione, in Scelta Civica, di un paio di astenuti: Albertini e Di Maggio, contrari al voto palese.

3. Il decreto Severino o «Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità» è il decreto legislativo previsto dall'apposita delega contenuta nella legge il 31 ottobre 2012 contro la corruzione nella pubblica amministrazione. La legge fu votata ad amplissima maggioranza, come del resto anche il parere delle commissioni parlamentari sul decreto, ed è entrata in vigore il 5 gennaio 2013. L'art. 1 prevede che i condannati a oltre due anni di reclusione per delitti non colposi, quindi compiuti intenzionalmente, per reati punibili con almeno quattro anni, non possano candidarsi per sei anni. La legge inoltre introduce il reato di traffico di influenze per coloro che, sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale, si fanno dare denaro o altri vantaggi, e modifica le norme sulla corruzione tra privati e quelle sulla concussione.

amministrativa che per i cittadini senza immunità parlamentare è comminata dal prefetto e non dal giudice.

Certo, la legge lasciava alle Camere il potere di non far decadere Berlusconi, ma un esito contrario avrebbe portato il Senato a scegliere di non rispettare una legge dello Stato<sup>4</sup>.

I riflettori di tutto il mondo, invece, si sono accesi per leggere i risvolti politici legati al destino politico e personale di Silvio Berlusconi, la cui esperienza politica è definita dalla stampa estera «l'anomalia italiana». La notizia della decadenza del leader politico votato da milioni di italiani, per tre volte presidente del Consiglio, in poche ore ha fatto il giro del mondo. Sono state 22 le testate televisive straniere giunte per l'occasione a Palazzo Madama, tra cui la *Cnn*, le due tv tedesche, *Ard* e *Fdf*, la norvegese *Nrk*, e ancora le tv della Svizzera e Francia, quelle della Turchia, Russia, Cina e Giappone. A dare la notizia per prima è la *Bbc*: «Dimissioni dei ministri di Berlusconi».

Anche la testata tedesca *Die Welt* ha associato la decadenza con il destino del Governo italiano: «Via i ministri di Berlusconi, il Governo rischia la caduta». La notizia ha occupato le prime pagine anche dei quotidiani e siti spagnoli, *El Mundo* la commenta così: «I ministri di Berlusconi assestano un colpo al Governo Letta e si dimettono». Dal *New York Times* invece emerge l'incredulità per il modo in cui in Italia il dibattito politico continua a ruotare intorno a Silvio Berlusconi e non ai problemi urgenti e gravi che il Paese è chiamato ad affrontare e a risolvere. Sono però molte le testate a scommettere che quanto è accaduto non sia la fine di Berlusconi in politica. È *Le Monde* però che mette il dito nella piaga e commenta: «La partita sembra molto difficile; alla condanna definitiva per frode fiscale potrebbero aggiungersene altre (per corruzione di senatori a Napoli, di testimoni a Bari e a Milano) che comunque complicherebbero il suo eventuale ritorno (*come back*) sulla scena politica»<sup>5</sup>.

4. La decadenza di Berlusconi ha riportato sotto i riflettori l'ambiguità dell'art. 66 Cost. che consente di prendere a maggioranza le decisioni sulla regolarità delle elezioni dei parlamentari stessi, che si trovano così, per così dire, dentro un forte conflitto di interessi e dentro una logica in cui tende a pesare di più l'appartenenza politica che non l'effettiva applicazione delle leggi. È per questo che posizioni della dottrina, come quella del costituzionalista Stefano Ceccanti, ritengono di devolvere tale potere a un organo terzo, come accade nelle principali democrazie europee.

5. F. RIDET, «L'Italie sans Berlusconi», in <http://italie.blog.lemonde.fr/2013/11/27/litalie-sans-berlusconi/>

Il punto è proprio questo. Senza l'immunità, Berlusconi rischia di poter essere arrestato o sottoposto a perquisizioni o a intercettazioni; per i prossimi sei anni è incandidabile; potrebbe riabilitarlo soltanto una sentenza definitiva della Corte di Cassazione fatta in questa legislatura. Dovrà scontare un anno di pena (3 sono coperti dall'indulto), che sarà ridotto a 9 mesi per la legge penitenziaria. Se poi un'altra condanna definitiva di uno dei processi in corso superasse i tre anni di pena, l'indulto non si potrebbe più applicare, l'affidamento ai servizi sociali verrebbe revocato e, per scontare la pena, rimarrebbero la detenzione o gli arresti domiciliari per ragioni di età<sup>6</sup>. Per Berlusconi l'unica ancora di salvataggio per riottenere l'immunità rimane quella di essere eletto al Parlamento europeo, per le elezioni di giugno, in un altro Stato dell'Ue.

Per lo scacchiere politico, in realtà, centro destra incluso, il problema vero non era se votare la decadenza, ma quando votarla. Nel contesto normativo e politico di un Governo di larghe intese, già difficile da gestire per sua natura, le forze politiche si sono trovate a gestire un problema in più. L'accelerazione della decadenza, che sarebbe comunque arrivata all'inizio del prossimo anno, è dovuta a ragioni politiche. Per il Pd, il voto in tempi più brevi significava ribadire che il Governo delle larghe intese non era stato stipulato con accordi segreti con Berlusconi. Per il leader di Forza Italia, invece, al di là degli attacchi che ha dovuto subire contro la sua persona, il voto accelerato è servito sia per uscire il prima possibile da una maggioranza di Governo, che egli non controlla più a partire dallo strappo con il ministro Alfano, sia per avere tempo di affrontare il

6. La decadenza per Silvio Berlusconi, che il M5S non ha perso tempo a ricordare che sarà liquidata dal Parlamento con circa 180 mila euro e un vitalizio di 8 mila euro, è arrivata in seguito alla condanna definitiva nel processo Mediaset. Tra qualche settimana arriverà il calcolo definitivo dell'interdizione dai pubblici uffici. La Cassazione è chiamata a confermare i due anni comminati nel secondo appello dello scorso mese di ottobre. Da quel momento a Berlusconi verrebbe tolto il titolo sia di senatore sia di cavaliere. Altri due processi sono aperti al Sud. Innanzitutto a Napoli, dove il rinvio a giudizio per corruzione dell'ex-senatore De Gregorio, che secondo l'accusa è stato comprato con tre milioni di euro per far cadere il Governo Prodi nel 2008, e a Bari dove, secondo l'accusa, Berlusconi avrebbe spinto l'imprenditore Tarantini a mentire in merito all'inchiesta sulle *escort* che egli avrebbe procurato al Cavaliere. L'indagine è chiusa da tempo e a breve si attende la decisione del Gup sul rinvio a giudizio. Rimane l'appello del processo su Ruby a Milano, in cui Berlusconi è stato condannato in primo grado a 7 anni per concussione e prostituzione minorile.

voto delle prossime europee da una collocazione di opposizione, che altrimenti verrebbe monopolizzata dal M5S<sup>7</sup>.

### *L'anomalia italiana*

Per quali ragioni un uomo politico della portata di Berlusconi non ha scelto di dimettersi prima di giungere al voto anticipato? Per quali ragioni si cerca di legare il destino politico del Governo alla decadenza di Berlusconi?

Il corrispondente di *Le Monde* legge così le conseguenze della decadenza: «Per gli italiani rimane comunque il compito di fare il lutto per il loro “grande uomo”. Crederanno ancora una volta alla promessa che egli ha fatto loro, cioè di “dare ad essi più democrazia e libertà”? Saranno presenti al suo appuntamento per “cambiare l'Italia”? Queste domande sono legittime. In sei anni di corrispondenza per *Le Monde*, ho capito che alla fine il problema dell'Italia non è tanto Berlusconi in sé, quanto quelli che, nonostante le loro delusioni, le riforme mancate, i progetti abortiti, hanno continuato a votarlo»<sup>8</sup>.

Nella cultura politica italiana purtroppo si è innervata l'idea che il voto popolare investa l'eletto di un mandato superiore alla legge stessa. Invece, l'esecutivo che governa l'Ordinamento non può chiamarsi fuori dall'Ordinamento. Ai poteri dello Stato — il legislativo, l'esecutivo e il giudiziario — sembra mancare quell'equilibrio e quella fiducia tra loro, che compromette i principi dello Stato di diritto. Governo e magistratura sono entrambi chiamati ad applicare le leggi e a osservarle: in una parola, a rimanere «sotto la legge». Anche il potere legislativo è svuotato della sua autorevolezza e della centralità che il Parlamento occupa nella Costituzione. Se poi si pensa che il Parlamento è sempre di più condizionato dalle scelte di tre leader politici (Berlusconi, Grillo e Renzi) che non ne sono membri, il rischio di derive, in cui la popolazione si getta contro le istituzioni, potrebbe minare l'idea stessa di democrazia.

7. Cfr F. OCCHETTA, «Verso una stagione di moderati?», in *Civ. Catt.* 2013 IV 135-142.

8. F. RIDET, «L'Italie sans Berlusconi», cit.

Ma c'è di più. È soprattutto a causa di queste tensioni tra politica e magistratura che la giustizia non riesce a essere riformata. Nel difficile equilibrio da ritrovare tra i poteri è difficile negare che sul caso Berlusconi si siano concentrate tutte quelle tensioni tra politica e magistratura che durano ormai da quasi 20 anni, da quando l'allora presidente del Consiglio Berlusconi ricevette un avviso di garanzia a Napoli mentre presiedeva un vertice del G8. Da quelle accuse Berlusconi è stato assolto con formula piena. Anche l'allora presidente Scalfaro aveva condannato «la giustizia a orologeria» e «il tintinnio di manette». Da quel momento, però, è stata l'agenda della cronaca politica (e non giudiziaria) a interpretare il rapporto tra Berlusconi e la magistratura: 34 procedimenti penali; 40 capi di imputazione, di cui 14 archiviati; 10 assoluzioni; 5 prescrizioni; un'amnistia; un proscioglimento; e tre condanne, tutte nel 2013<sup>9</sup>.

### *Verso quali scenari politici?*

Il centro destra politico perde il proprio leader, e il destino per quest'area ora è incerto. Se, da una parte, Berlusconi è stato capace di unificare le varie anime di destra, che si sono sentite rappresentate da un messaggio caratterizzato sempre da una promessa (la crescita dei consumi, l'aumento di un milione di posti di lavoro, la garanzia delle varie libertà), dall'altra, la crisi in corso ha fatto comprendere che quella illusione è terminata. Il Paese avrebbe l'urgenza di una destra moderata ed europea, che molti pensavano potesse essere rappresentata dalla proposta politica di Mario Monti. Rimane

9. «Quella definitiva a 4 anni di reclusione, di cui 3 coperti da indulto, per i diritti tv Mediaset è del primo agosto e gli è costata la decadenza dalla carica di senatore; quella in primo grado a 7 anni (6 per concussione per costrizione, uno per favoreggiamento della prostituzione minorile) per il processo Ruby è del 24 giugno; quella, sempre in primo grado (ma destinata alla prescrizione), a un anno di reclusione per concorso in rivelazione di segreto d'ufficio relativamente all'intercettazione illegale della telefonata Fassino-Consorte sul caso Bnl è dell'8 marzo. Questi ultimi 2 fanno parte dei 4 procedimenti ancora in corso a carico di Berlusconi, ai quali è probabile si aggiunga una nuova inchiesta per corruzione per la vicenda Ruby. A completare l'elenco, l'archiviazione del tribunale di Madrid per la vicenda "Telecinco" nel 2008, l'amnistia del 1990 per la falsa testimonianza contestatagli circa la sua affiliazione alla Loggia P2 e la stangata in sede civile che nel settembre scorso ha condannato la Fininvest a risarcire 494 milioni di euro al gruppo Cir della famiglia De Benedetti per il Lodo Mondadori» (D. PAOLINI, «La guerra dei vent'anni si chiude senza armistizio», in *Avvenire*, 28 novembre 2013, 6).

da comprendere quanto l'elettorato premierà la scelta di Alfano che, fino ad ora, sta radicando il suo consenso su due tipi di base elettorale: quella legata agli interessi dei territori, come sta avvenendo per la Sicilia e la Calabria; e una parte moderata del mondo cattolico organizzato (a cui appartiene il ministro Lupi), la cui influenza è più spostata al Nord.

Il Governo di larghe intese è così terminato; Berlusconi torna a essere un leader dell'opposizione. Questo dato politico impone al Governo Letta di presentarsi alle Camere per chiedere una nuova fiducia. Il voto restituirà credibilità e forza negoziale al Governo per guidare la presidenza del secondo semestre europeo del 2014.

Rimane un'incognita: per le prossime elezioni all'Europarlamento Forza Italia potrebbe cercare di ottenere i voti anti-europeisti di Lega e M5S, o addirittura provare a non partecipare al voto, invitando a non andare alle urne, per ottenere una vittoria simbolica in caso di bassa affluenza, come è probabile, soprattutto se i votanti fossero meno del 50% degli aventi diritto. Lo stesso Berlusconi, date le sue risorse economiche e mediatiche, potrebbe diventare il leader di un fronte europeo contrario alla moneta unica, che potrebbe trovare alleanze con alcuni partiti in Germania, Francia e Paesi Bassi. Così come la proposta del M5S di un referendum per abolire l'euro potrebbe avere effetti incalcolabili sulla stabilità dei mercati finanziari italiani e sulle generazioni future.

Il Pd, invece, con il voto accelerato sulla decadenza e l'uscita di Berlusconi dalla maggioranza, ha potuto rispondere alle preoccupazioni più forti della propria base e ne è uscito rafforzato in vista delle sue primarie, anche a prezzo di qualche forzatura istituzionale che poteva essere evitata, come la decisione del voto a scrutinio palese, con una semplice delibera interpretativa del Regolamento invece di una revisione formale. Nel dubbio tra due interpretazioni entrambe possibili (da una parte il voto segreto in quanto votazione su persona e dall'altra il voto palese in quanto voto sulla corretta composizione dell'Assemblea), sarebbe stato preferibile adottare quella più garantistica verso la libertà di voto del parlamentare e più rispettosa dei precedenti. Rimarrà da capire, al di là dell'esito delle primarie, se potranno coesistere la linea di Renzi e quella di Cuperlo in uno stesso partito e se, più in generale, le varie anime

della sinistra saranno in grado di proporre politiche riformiste senza evocare più il «nemico comune».

Per il momento Berlusconi è lo sconfitto di questa vicenda, per non essere riuscito a convincere molta parte dei suoi parlamentari della bontà di una linea che conduceva all'uscita dalla maggioranza.

Rimane ineludibile un dato: la vicenda giudiziaria di Berlusconi è una questione soprattutto personale, ma sempre meno istituzionale; le vicende giudiziarie del leader di Forza Italia non sono più in grado di bloccare o ricattare l'operato del Governo.

\* \* \*

Per il bene del Paese è necessario che questo Governo continui il suo mandato, per accompagnare la necessaria riforma costituzionale ed elettorale, evitando accelerazioni verso elezioni anticipate che riprodurrebbero, con ogni probabilità, lo *status quo*.

Spetterà soprattutto ai tre leader Letta, Alfano e Renzi, che appartengono a una generazione post-ideologica ma non post-valoriale, guidati dalla regia del Presidente della Repubblica, evitare sia di ripetere gli errori dei loro predecessori sia di promuovere alcune riforme che la nostra rivista ha recentemente ricordato, per costringere la classe politica a rinnovarsi nei metodi e negli uomini<sup>10</sup>.

La stagione politica i cui miti sono stati la crescita e la prestazione, la ricchezza e l'eterna giovinezza innanzitutto è finita; è tempo di guardare in faccia alla realtà avendo a cuore prima il bene comune del Paese; questa scelta più culturale che politica permetterà al Parlamento di modificare la legge elettorale — dopo la sentenza della Corte Costituzionale del 4 dicembre, che ha dichiarato illegittima l'attuale — e al Governo di gestire autorevolmente il semestre europeo e rinegoziare con autorevolezza i criteri di Maastricht in favore dell'occupazione giovanile e alla politica nazionale di guadagnare la credibilità perduta.

10. Cfr F. OCCHETTA, «Proposte di riforme della Costituzione», in *Civ. Catt.* 2013 IV 250-260.