

La corruzione politica e la legge sul finanziamento dei partiti del 1974

*Andrea Possieri**

Political corruption and the 1974 Party Financing Act

The article focuses on the first judicial investigations into political corruption in Italy and the so-called “Piccoli law” on party financing, approved in May 1974, which was an attempt to respond to the investigations into oil bribes in February of the same year. Despite this, the approval of the Piccoli law did not succeed in putting an end to the system of illegal financing of politics. Indeed, in the following years, a series of judicial investigations began that delegitimized the Italian political system. From this perspective, the political-judicial events of the Seventies can also be read as the first half of a political-cultural battle, as well as a judicial one, which ended only with the Tangentopoli period.

Key words: corruption, 1974, political parties, Flaminio Piccoli, Tangentopoli
Parole chiave: corruzione, 1974, partiti politici, Flaminio Piccoli, Tangentopoli

La svolta del 1974

L'ultimo report di Transparency International, stilato nel febbraio 2025, ha collocato l'Italia al 52° posto nel mondo e al 19° tra i 27 membri dell'Unione Europea nella speciale classifica che misura l'indice di corruzione percepita (Cpi). Rispetto al 2023 il nostro Paese ha peggiorato la sua performance di ben dieci posizioni¹. Si tratta di un dato significativo perché evoca un fenomeno che, ormai da molti anni, è al centro del dibattito pubblico internazionale e la cui attenzione mediatica tende a focalizzarsi soprattutto di fronte ai grandi scandali politici. Da questo angolo visuale, la corruzione in Italia rap-

* Dipartimento di Scienze politiche, via Alessandro Pascoli 20, 06123 Perugia; andrea.possieri@unipg.it

¹ *In Italia cresce la corruzione percepita: siamo al 52° posto nel mondo*, «Il Sole 24 Ore», 11 febbraio 2025.

Presentato il 10 giugno 2025, accettato per pubblicazione il 10 luglio 2025

presenta un caso di studio di studio paradigmatico: al centro della discussione politica sin dagli albori dell'Unità – basti pensare alle vicende della Banca Romana tra il 1892 e il 1894 o alla figura di Giovanni Giolitti che nel 1910 venne definito da Gaetano Salvemini come il «ministro della malavita» – i fenomeni corruttivi acquisiscono un'assoluta rilevanza pubblica con la stagione di Tangentopoli quando, sotto la pressione delle inchieste giudiziarie, il sistema dei partiti entra in una crisi irreversibile e, al suo posto, prende forma la cosiddetta seconda Repubblica.

Negli anni '90 del XX secolo anche altri paesi del mondo occidentale conobbero scandali politici di varia entità – non casualmente il Cpi nacque nel 1995 – ma solo in Italia le inchieste giudiziarie produssero una radicale trasformazione del sistema partitico fino ad assumere le sembianze di una «rivoluzione dei giudici»². Una delle risposte fornite dalla storiografia a questa «eccezionalità» italiana interpreta Tangentopoli come il «detonatore» di una crisi sistemica già in atto da tempo, il cui fulcro centrale era costituito dalla progressiva «involuzione dei partiti»³. In altre parole, secondo una lettura di lungo periodo, la «frattura del 1992» non fu altro che la «goccia finale» di un processo storico le cui cause risalivano, addirittura, agli anni '70⁴.

All'interno di questo decennio «vitale e intenso», nel quale convissero molti esperimenti sociali innovativi e alcuni drammatici tentativi di destabilizzazione dell'intero assetto istituzionale, si può perfino arrivare a identificare un anno periodizzante: il 1974. Si trattò, indubbiamente, di una data cruciale in cui si affermò pubblicamente la stagione dei diritti e in cui si concluse la «prima fase» della «strategia della tensione», caratterizzata dall'eversione nera⁵. Al tempo stesso, però, in quell'anno si registrarono anche alcuni decisivi movimenti tellurici, nello spirito pubblico e nel sistema dei partiti, con i quali la storiografia non ha ancora fatto del tutto i conti: emersero, infatti, i primi casi di corruzione politica legati allo scandalo dei petroli e venne approvata la legge sul finanziamento pubblico ai partiti.

² U. Gentiloni Silveri, *Storia dell'Italia contemporanea 1943-2019*, il Mulino, Bologna 2019, p. 258.

³ M. Ridolfi, «Tangentopoli». *Storia e memoria pubblica nella crisi di transizione repubblicana*, in S. Colarizi-A. Giovagnoli-P. Pombeni (a cura di), *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi*, vol. III, *Istituzioni e politica*, Carocci, Roma 2014, p. 67; A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani 1946-2016*, Laterza, Roma-Bari 2016, p. 182.

⁴ Cfr. A. Marino, *L'imprevedibile 1992. Tangentopoli: rivoluzione morale o conflitto di potere?*, Viella, Roma 2022; Id., *Indirizzi storiografici e proposte interpretative su Tangentopoli e la crisi politica italiana del 1992*, «Società e Storia», 2022, n. 176, pp. 281-300.

⁵ G. Crainz, *Il paese reale. Dall'assassinio di Moro all'Italia di oggi*, Donzelli, Roma 2012, pp. 3 e 18; Id., *Storia della Repubblica*, Donzelli, Roma 2016, p. 204; A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani 1946-2016 cit.*, pp. 81-82; G. Formigoni, *Storia essenziale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna 2021, pp. 93-94; M. Galfré, *Violenza politica e terrorismo*, in F. Balestracci-C. Papa (a cura di), *L'Italia degli anni Settanta, Interpretazioni a confronto*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2019, p. 74; M. Gotor, *Generazione Settanta. Storia del decennio più lungo del secolo breve*, Einaudi, Torino 2024, pp. 135-44.

Alcune inchieste giudiziarie condotte dai cosiddetti «pretori d'assalto» misero in luce, infatti, un mondo sommerso e parallelo rispetto a quello legale, in cui agivano servizi segreti e affaristi, a fianco di uomini politici e persino ministri della Repubblica. L'opinione pubblica italiana ebbe la concreta percezione che il sistema dei partiti fosse percorso da una corruzione diffusa e da poteri trasversali, in parte occulti, che alteravano profondamente il funzionamento delle sue istituzioni politiche. Tra il 1973 e il 1974, Pier Paolo Pasolini, sulle colonne del «Corriere della sera», coniò la metafora del «Palazzo» che divenne il sinonimo della disaffezione nei confronti di un potere ritenuto, non solo autoreferenziale e distante dai cittadini, ma anche caratterizzato da un'«essenza» e una «prassi» sempre più «illegale»⁶.

A ben guardare, però, da un punto di vista giornalistico, queste interpretazioni non erano una novità. Sin dagli anni '50, infatti, alcuni periodici avevano denunciato l'occupazione dello Stato da parte dei partiti e avevano promosso inchieste sulla corruzione e sulla speculazione edilizia che avrebbero poi dato vita alla pubblicazione di alcuni libri e film di successo. Inoltre, soprattutto a partire dai primi anni '60, la «lottizzazione» dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato aveva fatto emergere un flusso di denaro pubblico sempre maggiore nelle casse dei partiti che, di fatto, avevano dato vita a una sorta di democrazia proporzionalista d'impronta fortemente statalista⁷. La lotta politica in Italia si svolgeva, infatti, come una continua e logorante «guerra di posizione tra i partiti» e si basava, oltre che su una pervasiva occupazione dello Stato, anche su una presenza capillare sul territorio di «strutture clientelari» e «organizzazioni di interessi collettivi»⁸. Come forma di risposta a questo stato di cose, l'ondata di contestazione che attraversò il Paese alla fine degli anni '60 elaborò un discorso pubblico in cui i sospetti sui delitti delle stragi terroristiche si sovrapposero alla protesta contro gli affari illeciti della classe politica: le ombre che si addensarono sul «regime» furono uno dei fattori che concorsero alla «delegittimazione» della Repubblica dei partiti⁹. Dopo la strage di piazza Fontana, con cui lo stragismo inaugurò la sua drammatica scia di sangue, si moltiplicarono, infatti, anche i casi di corruzione politica che vennero prontamente raccontati dai giornali.

Nel dicembre 1973 il pretore di Genova Mario Almerighi incaricò la Guardia di Finanza di svolgere alcune indagini su una serie di reati connessi al commercio dei prodotti petroliferi. Il 13 febbraio 1974 tutti i segretari amministrativi dei partiti di governo (Dc, Psi, Psdi, Pri) furono indagati dalla

⁶ P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, Utet, Torino 1995, p. 538.

⁷ Cfr. S. Colarizi, *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Laterza, Roma-Bari 1994, pp. 301-05.

⁸ P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992* cit., p. 549.

⁹ S. Colarizi, *Un paese in movimento. L'Italia negli anni Sessanta e Settanta*, Laterza, Roma-Bari 2019, p. 115.

magistratura genovese e ben cinque ministri furono deferiti alla Commissione parlamentare competente per i procedimenti di accusa nei loro confronti. Di fatto, quest'indagine portò, alla «scoperta della corruzione come metodo» – in cui i vari soggetti politici avevano addirittura fissato delle «percentuali fisse» con cui suddividersi, in base alla propria forza elettorale, i profitti di queste pratiche corruttive – e rappresentò l'inizio di una stagione di inchieste giudiziarie sui partiti di governo che potrebbe essere definita, per la quantità e la vastità dei fatti venuti alla luce, come la «prima Tangentopoli» della storia d'Italia¹⁰.

Il 14 febbraio 1974, all'indomani della notizia sull'inchiesta sui prodotti petroliferi che aveva coinvolto tutti i partiti di governo, il ministro dell'Industria Ciriaco De Mita, intervistato dal «Corriere della sera», espresse tutto il suo stupore dinanzi a quella che sui giornali era raccontata come la «scoperta» che l'Enel finanziava i partiti: «come se non si sapesse – disse l'esponente democristiano – che questo è fra gli obblighi diciamo sub-istituzionali dell'Enel». Il finanziamento dei partiti da parte degli organi dello Stato costituiva, infatti, un «fatto stabile, una costante della vita pubblica italiana» e, in virtù di questa prassi consolidata, non si poteva certo sostenere che la classe politica italiana fosse «corrotta». La responsabilità di eventuali reati andava invece assegnata, secondo De Mita, a «una corte di maneggioni» che si aggirava e viveva attorno alla classe dirigente e discredita l'intero sistema¹¹.

A distanza di due mesi dall'intervista di De Mita, il 15 aprile, il capogruppo alla Camera della Dc Flaminio Piccoli scrisse un articolo su «La Discussione» in cui spiegò che, per mettere fine ai fondi illegali dei partiti, era necessaria una legge che disciplinasse il finanziamento pubblico ai partiti, ovvero che sovvenzionasse i soggetti politici attraverso erogazioni statali¹². Sulla proposta di Piccoli si registrò una larghissima convergenza in Parlamento e nel volgere di poco tempo, il 2 maggio del 1974, venne approvata la norma n. 195 sul *Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici*, la cosiddetta legge Piccoli. L'approvazione di questa norma rappresentò una sorta di spartiacque simbolico nelle vicende del sistema politico italiano perché, da un lato, evocava un dibattito pubblico antico – la discussione sul finanziamento dei partiti risaliva addirittura all'Assemblea Costituente – e dall'altro lato, rimandava a eventi storici successivi: la legge Piccoli, infatti, ancorché modificata nel 1981, venne abrogata definitivamente soltanto nel 1993 durante quella stagione referendaria che coincise con le inchieste di Tangentopoli e con la nascita della cosiddetta seconda Repubblica.

¹⁰ G. Crainz, *Il paese reale* cit., p. 26; S. Colarizi, *Un Paese in movimento* cit., p. 119.

¹¹ R. Martinelli, *Venti avvisi di reato per il petrolio. Intervista con De Mita sulle accuse ai partiti*, «Corriere della sera», 14 febbraio 1974.

¹² F. Piccoli, *La nuova legge sul fin. pubbl. dei partiti*, «La Discussione», 15 aprile 1974.

La legge Piccoli sul finanziamento pubblico ai partiti

Il tema del finanziamento dei partiti era presente nel discorso pubblico nazionale sin dagli albori dell'Italia repubblicana ma venne sempre trattato, come ha scritto Luciano Cafagna, con «singolare omertà» per non creare un «livello di tensione indesiderato» tra maggioranza e opposizione¹³. La controversia più delicata riguardava, infatti, gli aiuti economici che provenivano da paesi stranieri e che rimandava, pertanto, ad alcune decisive questioni politiche: dalla difesa della sovranità nazionale al sistema di alleanze internazionali¹⁴.

Nonostante ciò, il dibattito sui costi della politica era stato avviato, già nel 1947, da Costantino Mortati che, durante i lavori dell'Assemblea Costituente, aveva proposto di rendere pubblici i bilanci delle organizzazioni politiche: solo se i partiti fossero stati delle autentiche case di vetro, sostenne il costituzionalista, la loro credibilità democratica si sarebbe accresciuta¹⁵. Purtroppo, questa proposta non riscosse il consenso necessario perché si trattava di un provvedimento, come affermò il comunista Renzo Laconi, che avrebbe potuto creare un «enorme danno» al libero «svolgimento della vita interna dei partiti»¹⁶. La spinosa questione del finanziamento dei partiti venne polemicamente riproposta, tra la fine degli anni '40 e l'inizio del decennio successivo, da intellettuali come Piero Calamandrei ed Ernesto Rossi che lamentarono non solo «l'insaziabile fame» di denaro delle organizzazioni politiche, ma anche i «segreti legami» che si instauravano tra i partiti e le banche, tra alcuni «affaristi politicanti» e le «industrie parassitarie», nonché tra le segreterie di partito e i «governi stranieri»¹⁷. Il tema fu successivamente rilanciato, nel 1958, da Luigi Sturzo che, in un discorso al Senato, denunciò l'esistenza di erogazioni economiche a beneficio dei partiti che provenivano da «fonti impure»: Stati «stranieri», «industriali italiani» ed «enti pubblici» che non registravano questi denari nei loro bilanci¹⁸. Infine, tra il 1963 e il 1971, in una serie di incontri pubblici, si iniziò a ipotizzare l'introduzione di un sistema di finanziamento statale per fare in modo che i partiti diventassero autonomi, anche da un punto di vista finanziario, dai «condizionamenti esterni»¹⁹.

¹³ L. Cafagna, *La grande slavina*, Marsilio, Venezia 1993, pp. 54 e 72-73.

¹⁴ M. Teodori, *Soldi & partiti. Quanto costa la democrazia in Italia?*, Ponte alle Grazie, Milano 1999; V. Zaslavsky, *Lo stalinismo e la sinistra italiana. Dal mito dell'Urss alla fine del comunismo 1945-1991*, Mondadori, Milano 2004; J. Munoz Soro, *Un confronto tra dittatura e democrazia. Alfredo Sánchez Bella, ambasciatore della Spagna franchista presso la Repubblica italiana (1962-1969)*, «Mondo contemporaneo», 2013, n. 3, pp. 7-38.

¹⁵ L. Di Nucci, *La democrazia dei partiti. Una parabola storica nell'Italia repubblicana*, Università degli studi di Perugia, Perugia 2013, p. 163.

¹⁶ Assemblea Costituente, *Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, CXXIX, 22 maggio 1947, pp. 4150-165.

¹⁷ P. Calamandrei, *Patologia della corruzione parlamentare*, «Il Ponte», n. 10, ottobre 1947, pp. 859-75. E. Rossi, *Una malattia segreta*, «Il Mondo», 30 agosto 1952.

¹⁸ L. Di Nucci, *La democrazia dei partiti* cit., p. 170.

¹⁹ Ivi, p. 171.

In questo contesto politico-culturale, il 20 marzo 1974 venne presentata in Parlamento una proposta di legge sul finanziamento pubblico dei partiti firmata dai presidenti dei gruppi parlamentari alla Camera dei Deputati della Dc, del Psi, del Psdi e del Pri: ovvero Flaminio Piccoli, Luigi Mariotti, Antonio Cariglia e Oronzo Reale. Il provvedimento normativo si configurò, sin da subito, non tanto come il prodotto della riflessione politico-culturale sui costi della politica, che a fasi alterne riemergeva come un fiume carsico nel dibattito pubblico nazionale, ma come una risposta, repentina e consociativa, alle inchieste sulla corruzione politica dopo lo scandalo dei petroli. Su questa proposta di legge, nonostante il preoccupante aggravio per l'erario pubblico di circa 45 miliardi annui per le spese organizzative dei partiti e di 15 miliardi ogni cinque anni per le spese elettorali, si formò infatti una maggioranza vastissima che, oltre ai partiti di governo, con l'unica eccezione del Partito liberale, comprendeva anche il Msi e il Pci. La rapidità con cui questa norma ottenne un consenso così ampio fece scalpore e come affermò il senatore del Pli, Augusto Premoli, mai nella storia parlamentare italiana un provvedimento tanto impopolare era stato approvato così velocemente in Parlamento²⁰.

Il dibattito politico che, nel volgere di pochissimo tempo, portò all'approvazione della legge sul finanziamento pubblico ai partiti ci restituisce appieno il clima politico del periodo. Per motivare l'urgenza del provvedimento, il relatore della proposta di legge approvata dalla I Commissione permanente, il democristiano Giovanni Galloni, affermò che non si trattava di una «questione sollevata all'improvviso, ma di un problema a lungo maturato e discusso» senza che si fosse mai trovata una soluzione. Anzi, secondo l'esponente della sinistra Dc, il Parlamento e il governo avevano «eccessivamente tardato» nell'approvare questa legge, finendo per attendere che i «gravi scandali» scoppiati nel Paese attirassero l'attenzione dell'opinione pubblica e influenzassero l'agenda politica.

Il parlamentare democristiano, dopo aver indicato come modello normativo la disciplina legislativa della Germania Ovest che riconosceva un rimborso delle spese per la campagna elettorale, sostenne che l'«insufficienza delle fonti lecite di finanziamento» aveva comportato per i partiti «la necessità del ricorso a fonti illecite» e questo andava assolutamente evitato se si voleva salvaguardare «l'integrità del sistema democratico». Per questo motivo, «l'intervento dello Stato» diventava «necessario ed urgente» per la «salvezza» delle «istituzioni democratiche nate dalla Resistenza» e per la «sopravvivenza della prima Repubblica»²¹. La proposta di legge, concluse enfaticamente Galloni, si

²⁰ Ivi, p. 176.

²¹ Atti Parlamentari (AP), Camera dei deputati, Legisl. VI, *Relazione della I Commissione permanente sulle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Piccoli, Mariotti, Cariglia, Reale Oronzo, Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici*, n. 2860-39-A, 20 marzo 1974, p. 8.

proponeva pertanto di valorizzare la «funzione insostituibile dei partiti nella democrazia italiana» perché essi erano il «pilastro fondamentale» su cui si reggevano le istituzioni politiche nazionali²².

Nello svolgimento del dibattito parlamentare anche gli esponenti delle opposizioni espressero la loro approvazione alla proposta di legge. Il deputato del Msi Giovanni Roberti si dichiarò favorevole a questo provvedimento non solo perché riconosceva «la necessità della funzione politica del partito» ma soprattutto perché rispondeva alla necessità di «moralizzazione» della vita pubblica ed esprimeva una «correttezza costituzionale»²³. Il parlamentare comunista Alberto Malagugini motivò invece la sua adesione alla norma, non tanto perché avrebbe contribuito a una moralizzazione della vita pubblica – anzi, questo aspetto gli pareva «strumentale» – ma perché riconosceva il ruolo storico e l'importanza della «funzione dei partiti»²⁴.

Al di fuori di questo vasto consenso si collocarono, invece, i liberali che votarono contro il finanziamento pubblico dei partiti e gli esponenti della Sinistra indipendente che si astennero²⁵. Il magistrato ed esponente di spicco del Pli Aldo Bozzi argomentò la sua scelta, sostanzialmente, con tre motivazioni. Innanzitutto, sostenne che la proposta di legge sul finanziamento pubblico ai partiti era un argomento «venuto alla ribalta» con «molta fretta» alludendo al fatto che questa norma fosse una «tavola di salvataggio» o addirittura «un colpo di spugna» nel momento in cui l'autorità giudiziaria stava indagando su alcuni «fatti ben precisi». In secondo luogo, mise in dubbio che il finanziamento statale dei partiti fosse una realistica opzione per «moralizzare la vita pubblica». Uno degli errori impliciti di questa norma consisteva, infatti, nel considerare «l'alto costo dei partiti» come un «dato di fatto» senza sottoporlo a una seria discussione. Infine, l'ultimo motivo di critica riguardava la denuncia del potere pervasivo dei partiti. La questione dei finanziamenti illegali, infatti, non si riferiva soltanto alla vita interna dei partiti, ma alla reale funzione delle organizzazioni partitiche all'interno della società italiana. Nel corso degli anni, il sistema partitico repubblicano si era trasformato in una sorta di «regime di partiti di tipo feudalistico» ed era ormai degenerato dal «campo della politica a quello dell'amministrazione». L'errore di fondo di questa proposta di legge, secondo Bozzi, consisteva pertanto nell'aver considerato «il partito come un ente» ovvero come «un'associazione monopolista della vita politica» che, di fatto, aveva «confiscato l'attività politica tutta intera in favore dei partiti» e a discapito dei cittadini²⁶.

²² Ivi, p. 13.

²³ Ivi, *Discussioni*, seduta dell'8 aprile 1974, Intervento di Giovanni Roberti, pp. 14120-4125.

²⁴ Ivi, seduta del 9 aprile 1974, Intervento di Alberto Malagugini, pp. 14186-4192.

²⁵ G. Scirè, *Gli indipendenti di sinistra. Una storia italiana dal 1968 a Tangentopoli*, Ediesse, Roma 2012, pp. 93-94.

²⁶ Atti Parlamentari (AP), Camera dei deputati, Legisl. VI, *Discussioni*, seduta dell'8 aprile 1974, Intervento di Aldo Bozzi, pp. 14116-4125.

Indubbiamente, l'approvazione della legge n. 195 del 2 maggio 1974 pose sul tavolo della discussione alcune grandi questioni. Innanzitutto, si trattò di una norma che non riguardava soltanto il tema dei costi della politica, ma toccava, in realtà, il centro nevralgico del funzionamento della democrazia: ovvero la definizione del ruolo dei partiti nell'ambito dei poteri dello Stato. In secondo luogo, la vasta maggioranza che si costituì attorno al provvedimento venne interpretata come la prova concreta dell'esistenza della partitocrazia: il sistema dei partiti, al di là delle differenti retoriche dell'epoca, si chiudeva a riccio in una difesa sempre più autoreferenziale. In terzo luogo, quella norma non riuscì a mettere fine al sistema di finanziamento illegale della politica. Anzi, fu probabilmente vero il contrario: a partire da quel provvedimento i partiti accentuarono la «loro dipendenza dal denaro illegale»²⁷.

A questo proposito, una vicenda biografica paradigmatica che trovò un *turning point* proprio nel 1974 fu quella di Michele Sindona. Il rampante avvocato siciliano, infatti, dopo essere salito agli onori della cronaca come «salvatore della Lira» e poi premiato dall'ambasciatore statunitense in Italia come «uomo dell'anno», si trovò al centro di uno dei più gravi casi giudiziari del decennio: a seguito del nuovo contesto internazionale, in cui non esistevano più i tassi di cambio fissi, fallirono sia la Banca privata italiana che la Franklin National Bank di New York, entrambe di proprietà di Sindona²⁸. Il 4 ottobre 1974 la magistratura italiana spiccò un mandato di cattura contro di lui per false comunicazioni sociali; tre settimane dopo fu colpito da un secondo mandato di cattura per bancarotta fraudolenta²⁹.

La vicenda di Sindona, come ha scritto Marco Magnani, si inserì a pieno titolo nel «mondo delle consorterie trasversali» in cui convivevano, in uno stretto rapporto, poteri finanziari, istituzionali, politici, eversivi e criminali. Questo intreccio di poteri costituì la «versione patologica» di un modello «di capitalismo relazionale» che caratterizzò la storia d'Italia soprattutto a partire dagli anni '70 quando «il disprezzo nei confronti delle regole» si combinò con «l'incapacità delle istituzioni politiche ed economiche di imporle con successo». Aldo Moro, nel 1978, nella prigione delle Brigate Rosse, ripercorse i principali scandali di quel periodo e scrisse che il sistema politico italiano era ormai un «regime» che si stava «corrompendo»³⁰. Da questo punto di vista, Sindona fu la «personificazione estrema» dei numerosi casi di «corruzione e malaffare» di quegli anni e che formarono una scia di eventi corruttivi che si sarebbe prolungata fino alla stagione di Mani pulite³¹.

²⁷ G. Averardi, *Le carte del Pci. Dai taccuini di Eugenio Reale la genesi di Tangentopoli*, Lacaita, Manduria 2000, p. 13.

²⁸ Cfr. M. Magnani, *Sindona. Biografia degli anni Settanta*, Einaudi, Torino 2016, pp. 4 e 61-86.

²⁹ Ivi, p. 88.

³⁰ M. Gotor, *Il memoriale della Repubblica. Gli scritti di Aldo Moro dalla prigionia e l'anatomia del potere italiano*, Einaudi, Torino 2011, p. 545.

³¹ M. Magnani, *Sindona* cit., p. 144.

Il processo alla Repubblica dei partiti

Pier Paolo Pasolini, pochi mesi prima della morte, scrisse un articolo, pubblicato il 24 agosto 1975 sul «Corriere della sera», intitolato emblematicamente *Il Processo*. In quel corsivo, il poeta chiedeva di processare i gerarchi democristiani – Giulio Andreotti, Amintore Fanfani, Antonio Gava, Franco Restivo – accusati non solo di corruzione ma di essere i mandanti delle terribili stragi del treno Italicus e piazza della Loggia. Le due stragi del 1974 coincidevano, infatti, con lo scandalo dei petroli in «una miscela infernale» in cui il malaffare e l'eversione si sovrapponevano senza soluzione di continuità³².

Di fatto, tra il 1974 e i primi anni '80, sugli organi di stampa e nelle aule parlamentari si svolse una sorta di primigenio processo pubblico ai partiti. In questo periodo, infatti, una serie di inchieste coinvolsero l'amministrazione centrale dello Stato e quella locale, le imprese pubbliche e quelle private: l'inchiesta sulla Lockheed investì persino il presidente della Repubblica Giovanni Leone – nonostante la sua estraneità ai fatti – e portò alla condanna di numerosi imputati tra cui l'ex ministro della Difesa, il socialdemocratico Mario Tanassi. Lo scontro politico-pubblico su questi temi si infiammò a tal punto che nel 1977, in un celebre discorso alla Camera, Aldo Moro rivolto ai deputati delle opposizioni dichiarò: «ci avete preannunciato il processo nelle piazze, vi diciamo che non ci faremo processare»³³. La delegittimazione del sistema politico sul tema della corruzione andava di pari passo con le tante «domande inevase» sulle stragi d'Italia che, rimaste in sospeso, avrebbero poi alimentato la tesi di un «doppio Stato»: un «doppio Stato» eversivo, sia nella criminalità che nella corruzione politica. Alla fine del decennio degli anni '70, pertanto, si poteva iniziare a percepire uno scollamento tra le istituzioni statali, i partiti e la società italiana in cui era diffuso un malessere nei confronti del sistema politico³⁴.

Un indicatore di questo malessere fu lo svolgimento, l'11 giugno 1978, del referendum promosso dai radicali per l'abrogazione della legge Piccoli: nonostante l'invito a votare “no” da parte di quasi tutti i gruppi presenti in Parlamento – con la sola eccezione del partito di Marco Pannella – il “sì” raggiunse ben il 43,6% dei consensi. L'esito del risultato di quel referendum venne interpretato dai radicali come una «quasi vittoria» perché era stato raggiunto contro l'invito di tutti i partiti dell'arco costituzionale a votare per

³² P.P. Pasolini, *Il Processo*, «Corriere della sera», 24 agosto 1975; S. Colarizi, *Un paese in movimento* cit., pp. 121-22; C. Panizza, *Oltre Pasolini: storicizzare la cultura e gli intellettuali italiani negli anni Settanta*, in F. Balestracci-C. Papa (a cura di), *L'Italia degli anni Settanta* cit., p. 241.

³³ S. Colarizi, *Passatopresente. Alle origini dell'oggi 1989-1994*, Laterza, Roma-Bari 2022, p. 54.

³⁴ Ivi, p. 55.

il “no”. Inoltre l’analisi dei flussi elettorali mostrò che il referendum non era passato solamente per la “tenuta” delle zone controllate dal Pci³⁵. Non casualmente, Enrico Berlinguer presentò la vittoria del “no” a quel referendum, a cui aveva contribuito in modo decisivo l’elettorato comunista, come una risposta all’«insidioso attacco al sistema democratico»³⁶. Molto probabilmente, però, il forte impegno del Pci per il referendum del 1978 investiva anche un aspetto decisivo della politica estera comunista: la ricerca di una maggiore autonomia, politica e finanziaria, da Mosca. Alla fine dell’anno, infatti, con l’obiettivo di stabilire un rapporto diretto con la sinistra europea, il leader del Pci rilanciò la critica anti-atlantista e appoggiò il movimento pacifista. Contestualmente, Berlinguer incaricò Gianni Cervetti di mettere fine ai flussi finanziari da Mosca: l’ultimo cospicuo finanziamento diretto venne, infatti, erogato dall’Urss nel 1979³⁷.

Le vicende politico-giudiziarie degli anni ’70 – che iniziarono nel 1974 e trovarono, simbolicamente, il loro culmine nell’inchiesta sulla loggia massonica Propaganda 2 nei primi anni ’80 – possono essere lette, oggi, come il primo tempo di una battaglia politico-culturale, oltre che giudiziaria, terminata solamente nel cosiddetto «biennio grigio» dal 1992 al 1993. Nei primi anni ’90, infatti, le basi di consenso del sistema dei partiti erano ormai sempre più fragili: alla denuncia di una burocrazia elefantiaca e improduttiva, si combinava la critica di una democrazia «sgangherata» e «corrotta»³⁸.

Come risposta a questo stato di crisi, tra il 1991 e il 1993 si sviluppò la stagione referendaria che aveva l’ambizione non solo di moralizzare la vita pubblica, ma anche di «restituire lo scettro al principe», vale a dire consentire ai cittadini di esercitare con maggiore incisività i «loro poteri democratici»³⁹. Il 18 e 19 aprile 1993 si svolsero in Italia alcuni referendum abrogativi, promossi soprattutto da Mario Segni e dal Partito radicale, su 8 distinti quesiti referendari. Uno di questi riguardava proprio l’abolizione del finanziamento pubblico ai partiti e fu quello che raggiunse il maggior numero dei consensi nella speciale classifica dei quesiti più votati: oltre il 90% degli italiani si pronunciò a favore dell’abrogazione della legge Piccoli. I commenti sui maggiori quotidiani italiani furono di unanime giubilo. Antonello Caporale, il 20

³⁵ Cfr. L. Bonfreschi, *Un’idea di libertà. Il Partito radicale nella storia d’Italia (1962-1988)*, Marsilio, Venezia 2021, pp. 240, 252, 268-69.

³⁶ *No all’abrogazione della legge sul finanziamento pubblico dei partiti*, «l’Unità», 4 giugno 1978; *Dichiarazione di Berlinguer*, ivi, 13 giugno 1978.

³⁷ S. Pons, *Berlinguer e la fine del comunismo*, Einaudi, Torino 2006, p. 169; Id., *I comunisti italiani e gli altri. Visioni e legami internazionali nel mondo del Novecento*, Einaudi, Torino 2021, p. 224.

³⁸ S. Belligni, *Il «biennio grigio»: fenomenologia di una crisi di fine secolo (1992-1994)*, «Teoria politica», 1994, n. 3, pp. 27-58; S. Colarizi-M. Gervasoni, *La tela di Penelope. Storia della seconda Repubblica*, Laterza, Roma-Bari 2012, pp. 3-6.

³⁹ G. Pasquino, *Restituire lo scettro al principe*, Laterza, Roma-Bari 1985.

aprile, su «la Repubblica», dopo aver ricordato il primo tentativo di abrogazione nel 1978, espresse un giudizio perentorio: gli italiani avevano deliberato «quasi all'unanimità» l'abolizione del finanziamento pubblico e avevano dichiarato, «come un curatore nominato dal tribunale, il fallimento dei partiti politici»⁴⁰. Lo stesso giorno anche Eugenio Scalfari descrisse la «marcia trionfale» dei referendum. Il popolo, scrisse il direttore de «la Repubblica», aveva voluto voltare pagina sugli «ultimi vent'anni di malcostume, di degrado, d'inefficienza, di ruberie» e aveva votato «sì» al referendum. In altre parole, secondo l'interpretazione di Scalfari, si era finalmente avverata la profezia di Pasolini: il «Palazzo» era definitivamente «crollato»⁴¹.

⁴⁰ A. Caporale, *E adesso i vecchi partiti rischiano la bancarotta*, «la Repubblica», 20 aprile 1993.

⁴¹ E. Scalfari, *È crollato il Palazzo*, ibidem.

