

ROMANO PRODI
*di Andrea Rapini**

1. *Luoghi, persone, istituzioni. Sulla cultura politica del presidente*

Quando Romano Prodi vinse le elezioni politiche nel 1996 e ricevette l'incarico di formare il governo dal presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro nel mese di maggio, era già un affermato uomo pubblico con una cultura politica ben delineata. Al suo interno, è possibile individuare tre componenti, incorporate con modalità e tempi distinti attraverso il contatto con luoghi specifici, persone e istituzioni, che segnarono le sue successive esperienze a Palazzo Chigi: il cattolicesimo democratico¹, il comunismo emiliano, un preciso modo di intendere il liberalismo.

Romano Prodi nacque a Scandiano, in provincia di Reggio Emilia, nel 1939. Il padre Mario, laureato in ingegneria, era dipendente della Provincia. La madre Enrica, dopo un breve periodo di lavoro come maestra, si dedicò alla grande famiglia: nove figli, di cui sette maschi e due femmine. A Reggio Emilia, egli frequentò il liceo classico Ariosto, dove insegnava latino e greco Ermanno Dossetti, fratello del Costituente Giuseppe, entrambi avevano partecipato alla Resistenza. Quest'ultimo fondò nei primi anni Cinquanta a Bologna, lasciata la politica, il Centro di documentazione e poi la Piccola famiglia dell'Annunziata, una comunità monastica, destinata a crescere nel corso degli anni. Iscritto all'Azione cattolica, Romano passò una

* Ringrazio i presidenti Romano Prodi, Alessandro Pajno e Fausto Bertinotti per le interviste concesse e il personale dell'Archivio storico della Presidenza del Consiglio dei ministri per la disponibilità nella fase di ricerca archivistica.

¹ P. Acanfora, *Cultura politica e cattolicesimo democratico nell'Italia del secondo dopoguerra*, in «Babel», 2018, 16, pp. 289-323.

buona parte della sua prima giovinezza nelle parrocchie di San Prospero e San Pietro.

Reggio Emilia restava un luogo peculiare. La vittoria del Partito comunista in tutte le elezioni amministrative del dopoguerra incanalò le energie di un forte movimento resistenziale e antifascista nelle istituzioni locali, insieme alle radici più profonde di un socialismo ottocentesco riformatore e pragmatico. In questa città, come in tutta la regione, il Pci dovette confrontarsi con l'urgenza della ricostruzione, del governo locale, della progettazione di servizi per la popolazione – specialmente per l'infanzia –, della programmazione territoriale, dell'inveramento dei diritti costituzionali. Com'è noto, lo fece con efficacia, ponendo le basi di un «modello» amministrativo che si dispiegherà nei decenni successivi anche grazie al confronto, talvolta aspro, con gli esponenti di quel cattolicesimo democratico e sociale come ad esempio lo stesso Dossetti o Ermanno Gorrieri².

Reggio Emilia era, al contempo, una città operaia. Quel territorio si era modellato dapprima attorno alle Officine reggiane dall'alba del Novecento e si stava ora trasformando – proprio durante la giovinezza di Prodi – grazie alla proliferazione di piccole e medie botteghe meccaniche dischiuse dai drammatici licenziamenti di massa del 1951³. Benché Prodi non possa certo essere ascritto alla tradizione comunista e socialista, il legame intimo con questo territorio si tradusse nella familiarità e nella predisposizione verso quel mondo del lavoro, dell'industria e dei distretti che entrerà nel suo orizzonte di ricerca come economista e si insedierà stabilmente nel suo lessico politico⁴.

Terminato il liceo, si aprirono per Prodi le porte dell'università: la scelta cadde sul collegio Augustinianum della Cattolica di Milano, fondato da padre Gemelli nel 1933 che segnò la formazione di Prodi⁵: la sua permanenza nel collegio coincise esattamente con il papato di Giovanni XXIII e con gli anni del concilio Vaticano II.

² *Il «modello emiliano» nella storia d'Italia. Tra culture politiche e pratiche di governo locale*, a cura di C. De Maria, BraDypUS Communicating Cultural Heritage, Bologna 2014.

³ *Un territorio e la grande storia del '900. Il conflitto, il sindacato e Reggio Emilia*, 2 voll., a cura di L. Baldissara et al., con una Presentazione di F. Ferretti, Ediesse, Roma 2002.

⁴ Per una testimonianza autobiografica su questo punto: F. Prodi, R. Prodi, *Insieme*, Edizioni San Paolo, Milano 2005, pp. 109-112. Si veda inoltre R. Prodi, M. Ascione, *Strana vita, la mia*, Solferino, Milano 2021.

⁵ Ivi, pp. 53-54.

Orientato ormai verso gli studi economici, Prodi si laureò con l'economista Siro Lombardini⁶: un altro incontro denso di effetti. Tra gli interessi di Lombardini in quel periodo, infatti, rientravano in particolare «l'economia del benessere»⁷ e la programmazione⁸. Un tema, quest'ultimo, divenuto centrale nel discorso politico nazionale parallelamente all'avvicinamento fra Dc e Partito socialista nell'esperienza del centro-sinistra. Economia del benessere e *welfare state*, programmazione, governo dell'economia da parte delle istituzioni pubbliche sarebbero divenute nel tempo altre parole chiave dell'alfabeto politico di Prodi.

Lasciato alle spalle il Collegio, il giovane laureato di Scandiano trascorse un anno di formazione (1962-1963) alla London School of Economics, dove lo stesso Lombardini era passato alla fine degli anni Quaranta. In quel tornante storico, la scuola londinese era un'istituzione dove si respirava una particolare declinazione del liberalismo tra i vari modi di interpretarne il significato⁹. Tra il 1919 e il 1937 il rettore era stato William Beveridge la cui fama e prestigio erano cresciuti esponenzialmente dopo la redazione del *Report* nel 1942 sulla *social security*¹⁰. L'eredità del liberalismo di Beveridge, nato da una profonda riflessione sulla crisi del 1929 e sul trionfo dei fascismi in Europa, coniugava il tema della libertà con quello dei diritti sociali, del ruolo dello Stato e della piena occupazione¹¹. Ne derivò un'idea di cittadinanza articolata ed espansiva che trovò posto nella cultura politica di Prodi. Al rientro in Italia, egli riconobbe echi di

⁶ Prodi discusse una tesi sul protezionismo nello sviluppo dell'industria italiana nel 1961.

⁷ S. Lombardini, *Fondamenti e problemi dell'economia del benessere*, Giuffrè, Milano 1954; Id., *L'analisi della domanda nella teoria economica*, Giuffrè, Milano 1957.

⁸ S. Lombardini, *Per una pianificazione in Italia*, in «Quaderni di azione sociale», XIII, 1962, 6, pp. 920-965; *Piano economico e impresa pubblica*, a cura di F. Archibugi, S. Lombardini, Boringhieri, Torino 1963; S. Lombardini, *La programmazione. Idee, esperienze, problemi*, Einaudi, Torino 1967.

⁹ R. Dahrendorf, *A History of the London School of Economics and Political Science, 1895-1995*, Oxford University Press, Oxford 1995.

¹⁰ W.H. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services. Report Presented to Parliament by Command of His Majesty, November 1942*, His Majesty's Stationery Office, London 1942; si veda anche Id., *Full Employment in a Free Society*, G. Allen & Unwin, London 1944.

¹¹ W.H. Beveridge, *Why I am a Liberal*, Herbert Jenkins, London 1945. Tutti i testi citati di Beveridge sono reperibili in italiano in W. Beveridge, *La libertà solida. Scritti 1942-1945*, a cura di M. Colucci, Donzelli, Roma 2010.

quelle suggestioni sia nell'istituto di economia fondato da Beniamino Andreatta a Bologna sia nell'Associazione il Mulino, impegnata a introdurre le scienze sociali nel panorama culturale nazionale, oltre che a rimescolare cattolicesimo democratico, liberalismo e riformismo socialista. L'uno e l'altra, insieme alle rispettive reti di relazioni che si intersecavano in più punti, divennero per Prodi due fondamentali punti di orientamento, specialmente dopo il trasferimento a Bologna nel 1969 e la stabilizzazione come professore di economia e politica industriale nella nascente facoltà di scienze politiche. Qui, ad esempio, egli strinse legami di amicizia e collaborazione con Angelo Tantazzi, Paolo Onofri e Patrizio Bianchi.

Restio a considerarsi un «tecnico» e predisposto a misurarsi con la dimensione dell'«impegno» sociale e politico, Prodi incrementò negli anni successivi gli incarichi istituzionali e gli interventi pubblici. Dopo una brevissima esperienza come consigliere comunale a Reggio Emilia nella Democrazia cristiana nel 1963, collaborò con Gorrieri. Questi, già deputato nel 1958 per lo stesso partito, divenuto consigliere regionale in Emilia-Romagna tra il 1970 e il 1975, coinvolse Prodi nello studio della programmazione territoriale – un tema a lui congeniale. Mentre si moltiplicarono le pubblicazioni scientifiche, le incursioni sulla stampa e la partecipazione a convegni su argomenti di attualità sulla frontiera tra economia e politica, si andò consolidando la credibilità nazionale di Prodi come economista industriale. Benché non avesse la tessera della Dc, egli si identificava nella sinistra cattolica di Giovanni Marcora, Virginio Rognoni, Leopoldo Elia, Pietro Scoppola e Filippo Maria Pandolfi¹². Fu proprio quest'ultimo a indicare il suo nome a Giulio Andreotti per il dicastero dell'Industria dal novembre 1978 al marzo 1979. Nel 1982, invece, fu Ciriaco De Mita, segretario del partito di maggioranza, a volerlo come presidente dell'Iri. Prodi ricoprì quest'incarico, che lo proiettò sulla scena internazionale, fino al 1989 durante un periodo di crisi dell'impresa pubblica. Egli tornò una seconda volta alla direzione dell'Istituto per la ricostruzione industriale tra il 1993 e il 1994 per volontà del presidente del Consiglio Carlo Azeglio Ciampi con il compito di privatizzare e «fare cassa» in un momento molto delicato per il bilancio dello Stato.

¹² Le testimonianze sono rese all'autore da una video-audio intervista a Romano Prodi del 23-25 novembre 2020.

Il *Professore* lasciò spontaneamente l'Iri a seguito della vittoria del Polo per le libertà e del Polo del buon governo nelle elezioni politiche del marzo 1994. In quel tornante, all'interno delle reti di relazione che Prodi frequentava con maggiore intensità prese corpo l'idea di «fare qualcosa» per unire le forze che si opponevano a Silvio Berlusconi rimaste disorientate dall'esito elettorale e con una leadership in crisi.

Negli incontri e nelle riunioni cui Prodi partecipò con sempre maggiore frequenza, emerse l'istanza di federare le principali culture politiche riformatrici che, separate nei decenni anteriori al 1989, potevano adesso incontrarsi in uno scenario inedito: socialismo, cattolicesimo democratico e sociale, liberalismo progressista. A esse si aggiungeva poi l'ambientalismo che dalla fine degli anni Ottanta si era agglutinato attorno a piccole formazioni politiche, capaci di porre all'attenzione del discorso pubblico le tematiche ecologiste. La formazione, la storia e il profilo politico di Prodi, che aveva attraversato quelle culture politiche e le percepiva come parte della propria identità, ne fecero il candidato che poteva correre il rischio di guidare un nuovo soggetto politico: l'Ulivo¹³. E l'incoraggiamento di Dossetti che gli disse di «fidarsi» di D'Alema chiuse il cerchio.

Nonostante la rapida disgregazione del governo Berlusconi, che cadde già agli inizi del 1995 e fu seguito da un dicastero guidato da Lamberto Dini (17 gennaio 1995-17 maggio 1996), il centro-destra era ancora molto forte quando Oscar Luigi Scalfaro sciolse il Parlamento nell'impossibilità di formare un nuovo governo. Le elezioni si tennero il 21 aprile con una legge elettorale maggioritaria (per il 75% dei seggi parlamentari) che favoriva le coalizioni¹⁴. Mentre il Polo per le libertà corse separatamente alla Lega Nord, l'Ulivo strinse un accordo di «desistenza» con Rifondazione comunista: un accordo decisivo per la prima vittoria elettorale di Prodi¹⁵.

¹³ Michele Salvati propose Prodi in una riunione a casa di Virginio Rognoni nel 1994: Prodi, Prodi, *Insieme* cit., pp. 126. Il programma dell'Ulivo è consultabile sul sito www.perlulivo.it.

¹⁴ La cosiddetta «legge Mattarella», che seguiva il referendum del 18 aprile 1993, fu introdotta il 4 agosto 1993.

¹⁵ I 35 deputati del Prc (8,5% nel proporzionale, con un aumento di oltre 2 punti percentuali rispetto al 1994) furono indispensabili per avere la maggioranza alla Camera dove l'Ulivo si attestò su 284 seggi di cui 247 (41,95%, 15.725.655 di voti) nel maggioritario. Il Polo ottenne 246 deputati (169 nel maggioritario, 15.027.030 di voti). La Lega conseguì 59 seggi (10,1% nel proporzionale). Al Sena-

2. Il discorso programmatico del presidente Prodi

Ricevuto l'incarico il 16 maggio 1996 e presentata l'indomani la lista dei ministri, il 22 maggio Prodi fece le proprie «dichiarazioni programmatiche» al Senato¹⁶ e chiese la fiducia al Parlamento. Le dichiarazioni mostrano l'impronta del neopresidente e la gerarchia degli argomenti all'interno del programma in una fase diversa della campagna elettorale: era arrivato il «tempo delle scelte» o, ancor meglio, dell'azione¹⁷.

Fin dall'esordio, egli riconobbe nel Parlamento, «il punto di riferimento di tutte le [...] istituzioni» secondo quanto stabilisce la Costituzione. Se da una parte Prodi ritenne di dover marcare la propria individuale cifra politica di «cristiano» che opera per «la piena valorizzazione della persona umana», dall'altra egli richiamò la laicità dello Stato e tracciò, altresì, un filo di continuità con la coalizione di forze che scrisse la Costituzione (cattolici, social-comunisti, liberal-azionisti). Egli scelse di nuovo la sua eredità, riconoscendo quei mondi e quelle culture politiche che aveva attraversato nella sua traiettoria e che ora riaffermava, senza improvvisazione, nella sua proposta politica. Quella coalizione – disse – «si colloca nel solco della tradizione del riformismo sociale che ha caratterizzato questo secolo». La tensione riformista si alimentava del senso acuto della crisi polimorfa del paese e dal rischio del «declino»¹⁸. Certamente

to l'Ulivo ottenne 157 seggi (41,2%, 13.444.978 di voti), il Prc 10 (2,87%) contro 116 (37,3%, 12.185.020 voti) del Polo. Qui la Lega ebbe 27 seggi (10,4%). Per un'analisi dei voti, *A domanda risponde. Il cambiamento del voto degli italiani nelle elezioni del 1994 e del 1996*, a cura di P. Corbetta, A.M.L. Parisi, Il Mulino, Bologna 1997.

¹⁶ Tutte le citazioni dal discorso provengono da: AP, Senato, *Assemblea, Resoconto stenografico*, Leg. XIII, seduta del 22 maggio 1996, pp. 9-24. Si noti che, tra i rari casi nella storia repubblicana, Prodi si rivolse non solo ai «senatori», ma anche alle «senatrici» per quattro volte, adottando un linguaggio sensibile al *genere*.

¹⁷ Il riferimento è a un ciclo di lezioni registrate nell'aula magna di Santa Lucia dell'Università di Bologna e andate in onda su Rai 1 nel 1992 con il titolo *Il tempo delle scelte*. Cfr. R. Prodi, *Il tempo delle scelte. Lezioni di economia*, con una Prefazione di G. Locatelli, Il Sole 24 Ore, Milano 1992.

¹⁸ M.L. Salvadori, *Storia d'Italia, crisi di regime e crisi di sistema, 1861-2013*, Il Mulino, Bologna 2013. La tensione riformatrice è ricordata nitidamente da Romano Prodi, nella video-audio intervista all'autore. D'altronde, è molto evidente nella prima riunione del Consiglio dei ministri: Verbale delle riunioni del Consiglio dei Ministri, seduta del 21 maggio 1996, ASPCM, cartone 111, b. Verballi consiglio dei ministri, fasc. maggio-dicembre 1996.

nel discorso c'era la piena consapevolezza dei molteplici versanti di questa crisi. Una crisi morale da cui il paese si stava faticosamente rialzando dopo Tangentopoli, una crisi economica e finanziaria, resa più stringente dal traguardo dell'integrazione europea; una crisi politica che, collegata a quella morale, si trascinava dietro la delegittimazione delle istituzioni e l'instabilità permanente; una crisi sociale leggibile nell'impoverimento di aree geografiche e di settori della società.

La tensione del discorso era probabilmente alimentata anche dalla mobilitazione popolare che aveva dapprima contribuito allo sfarinamento del governo Berlusconi a partire dalla manifestazione di Milano del 25 aprile 1994 e poi alla vittoria elettorale della coalizione. In altri termini, il discorso mostrava contezza dell'«esigenza di rinnovamento espressa dal popolo italiano» e della «speranza» che sosteneva «il cammino» appena iniziato del governo¹⁹. A Rifondazione, l'unico partito citato nell'intervento, veniva tributata una scaramantica legittimazione politica in nome dei «grandi temi della giustizia sociale».

Per quanto riguarda la gerarchia degli argomenti, il neopresidente pose al primo posto il «risanamento della finanza pubblica» e la «riforma dello Stato». Il primo era collegato al tracciato stabilito dalla Comunità europea nel 1992 a Maastricht e, quindi, all'ingresso dell'Italia nella moneta unica fin dal suo esordio²⁰. Il secondo argomento si traduceva nel decentramento delle funzioni amministrative verso le autonomie locali e nello spostamento geografico di strutture e servizi da Roma verso altre città, mettendo mano a una «stagione alta di riforme istituzionali e costituzionali all'insegna del dialogo». Nell'enfasi assegnata a questa materia, si scorge non solo la ripresa di un tema continuamente evocato nel discorso politico dai primi anni Ottanta, ma anche il tentativo di prosciugare almeno una parte del brodo di coltura nel quale la Lega Nord mieteva consensi, evocando l'indipendenza del Nord e la secessione²¹.

¹⁹ La parola «speranza» era riaffermata tre volte in 40 righe a fine discorso. Cfr. D. Antelmi, F. Santulli, *Il «nuovo» in Parlamento: identità e relazioni nella Presentazione alle Camere*, in «Comunicazione Politica», V, 2004, 2, pp. 253-274.

²⁰ Sui «parametri»: L. Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, Carocci, Roma 2015, pp. 99-122.

²¹ Verbale delle riunioni del Consiglio dei Ministri, seduta del 21 maggio 1996, ASPCM, cartone 111, b. Verballi consiglio dei ministri, fasc. maggio-dicembre

Il terzo argomento fu il lavoro. Da questo punto di vista, Prodi rivendicò il dialogo con le parti sociali. Inserito nel solco dei provvedimenti del luglio 1993²², il dialogo tra le parti sociali fu al tempo stesso un elemento di autorappresentazione del proprio stile di governo e un metodo proposto. Al suo interno il neopresidente situò la riforma del mercato del lavoro. Se la lotta alla disoccupazione era posta come l'obiettivo della riforma, «rendere più flessibili i modelli di lavoro» e la promozione del «lavoro interinale» erano presentati come alcuni mezzi per raggiungerlo.

Tutti gli altri argomenti che seguirono furono meno dettagliati: la tutela dell'ambiente; gli investimenti nel Mezzogiorno; il potenziamento della scuola e la riforma dell'Università per aumentare il numero dei laureati e l'autonomia degli atenei; la cultura; le politiche della famiglia tramite assegni e sgravi fiscali; la giustizia e la politica estera, assorbita in larga parte dal convinto europeismo, anche in tema di difesa.

Le legge sul conflitto di interessi, divenuta un nodo spinoso costantemente al centro del discorso pubblico dalla «discesa in campo» di Silvio Berlusconi, non fu nominata.

3. *Il primo governo Prodi*²³

Fin dal suo insediamento, l'azione del governo si dispiegò lungo le linee tracciate nel discorso programmatico. Il vincolo europeo

1996. Sulla Lega in quel momento, R. Biorcio, *La rivincita del Nord. La Lega dalla contestazione al governo*, Laterza, Roma-Bari 2010, pp. 17-34.

²² I protagonisti: Carlo Azeglio Ciampi, presidente del Consiglio e Gino Giugni, ministro del Lavoro. I sindacati erano rappresentati da Bruno Trentin (Cgil), Sergio D'Antoni (Cisl) e Piero Larizza (Uil). Luigi Abete per la Confindustria.

²³ Il governo durò dal 17 maggio 1996 al 21 ottobre 1998, con la seguente composizione: vicepresidente del Consiglio dei ministri, Walter Veltroni (Pds); segretario generale alla presidenza del Consiglio, Alessandro Pajno (indipendente); sottosegretari di Stato alla presidenza del Consiglio dei ministri, Arturo Parisi (indipendente) ed Enrico Micheli (Ppi, con le funzioni di segretario del Consiglio medesimo). Ministri senza portafoglio: Livia Turco (Pds, Solidarietà sociale); Anna Finocchiaro (Pds, Pari opportunità); Franco Bassanini (Pds, Funzione pubblica e Affari regionali); Giorgio Bogi (Sr, Rapporti con il Parlamento). Ministri: Lamberto Dini (Ri, Affari esteri); Giorgio Napolitano (Pds, Interno); Giovanni Maria Flick (indipendente, Grazia e giustizia); Carlo Azeglio Ciampi (indipendente, Tesoro e Bilancio e programmazione economica); Vincenzo Visco (Pds, Finanze); Beniamino Andreatta (Ppi, Difesa); Luigi Berlinguer (Pds, Pubblica istruzione e Università

imponeva una navigazione estremamente accorta. Prodi si avvalse, a questo proposito, della consulenza di vari economisti scelti, data la competenza del presidente, prevalentemente all'interno delle sue personali reti di relazioni. Oltre a Giulio Santagata, che svolse soprattutto una funzione di coordinamento e istruzione dei fascicoli, tra i più stretti consulenti vi furono Patrizio Bianchi, Paolo Onofri, Angelo Tantazzi, tutti gravitanti attorno ai centri di ricerca di Nomisma, Prometeia e all'Università di Bologna. Il cerchio degli economisti riuniti a più riprese in base alla loro *expertise* era però più ampio²⁴.

Alla fine di giugno fu presentato il documento di programmazione economica (Dpef) che prevedeva – secondo l'impostazione ereditata dal dicastero Dini²⁵ – una legge finanziaria (1997) da 32.000 miliardi con la riduzione del deficit al 4,5% del Pil, mentre l'obiettivo del 3%, stabilito a Maastricht, era fissato per il 1998. In quel momento, l'Italia aveva un deficit del 6,7%. Di fronte all'indisponibilità di Jacques Chirac ed Helmut Kohl a rinviare il varo dell'Unione economica e monetaria previsto per il 1° gennaio del 1999²⁶, fu presto chiaro che il Dpef avrebbe relegato l'Italia tra i paesi di seconda fascia, costretti, nello stigma generale, a aderire in un secondo momento²⁷. Su questo punto, Prodi non ebbe mai tentennamenti: l'Italia doveva partecipare fin dall'inizio.

e ricerca scientifica e tecnologica); Antonio Di Pietro (indipendente, Lavori pubblici); Michele Pinto (Ppi, Risorse agricole, alimentari e forestali); Claudio Burlando (Pds, Trasporti e navigazione); Antonio Maccanico (Ud, Poste e telecomunicazioni); Pier Luigi Bersani (Pds, Industria, commercio e artigianato); Tiziano Treu (Ri, Lavoro e previdenza sociale); Augusto Fantozzi (Ri, Commercio con l'estero); Rosy Bindi (Ppi, Sanità); Walter Veltroni (Pds, Beni culturali e ambientali); Edo Ronchi (FdV, Ambiente). La presidenza della Camera fu ricoperta da Luciano Violante (Pds) mentre il Senato da Nicola Mancino (Ppi).

²⁴ Tra gli economisti ricorrenti nelle fonti: Giacomo Vaciago, Mario Baldassarri, Luigi Campiglio, Marcello De Cecco, Enrico Giovannini, Giacomo Nardozi, Alberto Quadrio Curzio, Michele Salvati, Guido Tabellini, Giancarlo Viesti. *Alcune note a margine della riunione con gli economisti «macro»*, 22 luglio 1997; *Alcune note a margine della riunione con gli economisti industriali e del lavoro*, 28 luglio 1997, ASPCM, cartone 10/GP, b. 5 riunioni, fasc. Riunioni economisti.

²⁵ C.A. Ciampi, *Da Livorno al Quirinale. Storia di un italiano. Conversazione con Arrigo Levi*, Il Mulino, Bologna 2012, p. 161.

²⁶ E. Novazio, *La moneta unica va avanti*, in «La Stampa», 2 settembre 1996, pp. 1, 5.

²⁷ R. Brizzi, M. Marchi, *Il governo Prodi e l'ingresso italiano nella moneta unica: tra difficoltà interne e sfida europea (1995-1998)*, in «Ventunesimo Secolo», XVIII, 2019, 2, p. 74.

A settembre, quindi, prese corpo l'idea di chiedere al paese maggiori sacrifici tra i quali una «tassa per l'Europa»²⁸, su cui la discussione all'interno del Consiglio dei ministri, che finora si svolse senza alcun attrito, trovò tutti d'accordo tranne Lamberto Dini. Il ministro degli Esteri contestò l'eccessiva progressività delle aliquote che, dal punto di vista di Rinnovo italiano, scaricavano gran parte del peso su «meno di un quarto della platea» con «pesanti riflessi» sulle imprese e sul «ceto medio»²⁹. Gli argomenti del ministro riverberavano all'interno del Consiglio le critiche che contemporaneamente punteggiavano gli interventi dell'opposizione, della stampa a lei vicina e di Confindustria. L'Associazione degli industriali si distinse da subito, infatti, per una serie di dichiarazioni molto dure nei confronti del governo fin dalla presentazione del d.p.c.m. attraverso la voce del direttore Innocenzo Cipolletta, prima, e del presidente Giorgio Fossa, poi³⁰.

Nonostante le critiche, la legge finanziaria fu definitivamente approvata alla fine dell'anno, raddoppiando la sua consistenza: 62.500 miliardi. Circa un mese prima finiva «l'esilio durato quattro anni» – secondo le parole del ministro del Tesoro Ciampi – e l'Italia rientrava nel Sistema Monetario Europeo a quota 990 rispetto al marco³¹.

Accanto al «risanamento», il governo si mosse subito anche sul tavolo del lavoro e del *welfare state*, incontrando a luglio le parti sociali per dare corpo alla concertazione³²: al di là del richiamo simbolico, era uno dei mezzi per raggiungere il risanamento che diffi-

²⁸ R. Ippolito, S. Lepri, *Scontro sui tagli, risale l'inflazione. Per entrare in Europa si pensa a una tassa «una tantum»*, in «La Stampa», 24 settembre 1996, pp. 1-3.

²⁹ Verbale della riunione del Consiglio dei Ministri, 28 novembre 1996, ASPCM, cartone 111, b. Verbali consiglio dei ministri, fasc. maggio-dicembre 1996.

³⁰ Cipolletta dichiarava: «Peggio di così non si poteva fare», A. di Robilant, *Manovra, industriali contro Prodi*, in «La Stampa», 21 giugno 1996, p. 1; E. Bacarani, P. Pat. [Patrino], «Con questa finanziaria non si arriva in Europa. Confindustria: la produzione non cresce», in «La Stampa», 10 ottobre 1996, p. 1. In dicembre ci fu poi un duro attacco di Giorgio Fossa al governo dopo che il Parlamento votò l'emendamento di Rifondazione comunista per il congelamento dei minimi contrattuali. Per le critiche di segno opposto ai sacrifici chiesti agli italiani, G.E. Rusconi, *Aspettando la politica*, in «La Stampa», 28 settembre 1996, pp. 1-2.

³¹ P. Peluffo, *Carlo Azeglio Ciampi. L'uomo e il presidente*, BUR, Milano 2007, p. 198. La presenza nello Sme per almeno due anni prima della nascita della moneta unica era una condizione indispensabile.

³² Presidenza del Consiglio dei Ministri, Comunicato stampa, 31/07/1996, ASPCM, cartone 98-GP, b. dossier 1.

cilmente si sarebbe ottenuto senza il sostegno del mondo del lavoro. Dopo l'incontro di luglio, il governo si fece promotore di un Patto per il lavoro siglato il 24 settembre tra i principali rappresentanti dei sindacati e dalle associazioni di categoria dei datori di lavoro. Tra i contenuti più significativi del Patto, volto a rilanciare l'occupazione, c'era l'autorizzazione a forme di lavoro interinale e alla creazione di agenzie a esso dedicate.

Le misure di flessibilizzazione del mercato del lavoro non piacevano a Rifondazione comunista che su argomenti come impiego, occupazione e welfare giocava tutto il senso del suo sostegno politico e una parte della sua identità³³. Tuttavia, esse non furono un motivo sufficiente in sé per rompere con il governo, che veniva giudicato «l'unico governo di sinistra in Europa». Benché Fausto Bertinotti e Prodi non avessero un accordo programmatico preciso³⁴, nell'agosto del 1996 si riunirono insieme a Treu, Micheli e Alfonso Gianni. Il resoconto «riservato» consente di fissare le misure richieste fin dall'inizio da Rifondazione sul «problema occupazionale»: la riduzione della disoccupazione al di sotto del 10%; la creazione di nuovi lavori da parte del pubblico (cultura, ambiente ecc.) con una «nuova vocazione» dell'Iri; una politica industriale attraverso un «organismo pubblico di alto profilo» riunendo enti già esistenti e infine una legge di riduzione – «almeno programmaticamente» – dell'orario di lavoro a 35 ore³⁵.

Prima della fine del 1996 Prodi prese in mano un altro dossier: la Turchia, dove si era insediato da poco il governo di Necmettin Erbakan. All'inizio di settembre i due leader si incontrarono ad Ankara. I temi e gli argomenti affrontati spaziavano dall'unione doganale con l'Unione Europea alla questione dei diritti civili passando per i rapporti con la Grecia, Cipro, l'Iran e le altre «capitali islamiche» a

³³ Rifondazione comunista, peraltro, incuneandosi tra governo e sindacati, introduceva un elemento di destabilizzazione nella ritualità della concertazione triangolare tra le parti (governo/datori di lavoro/rappresentanti dei lavoratori) di cui i sindacati stessi erano preoccupati, specie la Cgil. Ad esempio, P. Pat. [Patrino], «Fisco, casa, lavoro: solo risposte vaghe». *Cofferati: l'Ulivo tratti prima con Rifondazione*, in «La Stampa», 25 ottobre 1996, p. 3.

³⁴ Testimonianza fornita da Fausto Bertinotti in un'intervista all'autore del 25 novembre 2020; si veda anche la citata video-audio intervista a Romano Prodi.

³⁵ Segreteria particolare On. Ministro Prof. Tiziano Treu copia riservata per Prodi, ASPCM, cartone 98-GP, b. Dossier 1, fasc. Riunioni su occupazione e lavoro.

valle della richiesta da parte turca di entrare nella Ue (1987). Prodi tornerà in Turchia due anni dopo per siglare un articolato accordo di cooperazione sulla lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, al riciclaggio, al traffico di esseri umani. La Turchia assume quindi un valore paradigmatico per l'intera politica estera di Prodi perché mostra una sensibilità verso il Mediterraneo, destinata a consolidarsi nella biografia del presidente del Consiglio quando diventerà presidente della Commissione europea. Tale sensibilità potrebbe quasi intendersi come un modo specifico di declinare l'europeismo collegandosi, del resto, con una tradizione di apertura al Medioriente presente nella cultura cattolica democratica³⁶.

Alla fine del 1996 il governo era internamente coeso e la popolarità di Prodi in ottima salute: cinquanta firme del quotidiano «La Stampa» lo elessero «uomo dell'anno»³⁷.

Il 1997 fu l'anno di qualche slancio fallito, di molteplici risultati e della prima vera crisi della maggioranza. Si aprì con il varo di una nuova Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, la «Bicamerale» per antonomasia, sotto la presidenza di Massimo D'Alema. La Commissione aveva il compito di dare seguito a uno degli obiettivi prioritari dell'Ulivo: la riforma dello Stato con un'intesa tra maggioranza e opposizione. Si concluse, tuttavia, nella tarda primavera del 1998 con un fallimento simile a quello delle altre e una scia di tensioni, anche interne alla maggioranza.

A febbraio vide la luce il report della Commissione presieduta dall'economista Paolo Onofri per definire le linee guida della riforma della spesa sociale italiana. Il report, che suscitò le critiche di Rifondazione e dei sindacati, si muoveva su un crinale strettissimo: da una parte tagliava la spesa sanitaria e previdenziale; dall'altra ambiva a una maggiore «efficienza sistemica»³⁸. Il suo destino fu legato a doppio filo alla vita del governo.

Entro l'estate Prodi raggiunse due obiettivi che caratterizzarono la sua presidenza: la riforma della pubblica amministrazione e quella del mercato del lavoro. La prima fu la risultante di tre leggi studiate

³⁶ *L'Unione Europea e il Mediterraneo. Relazioni internazionali, crisi politiche e regionali (1947-2016)*, a cura di S. Cruciani, M. Ridolfi, FrancoAngeli, Milano 2017.

³⁷ M. Baudino *et al.*, *Prodi uomo dell'anno*, in «La Stampa», 29 dicembre 1996, p. 19.

³⁸ P. Onofri, *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, consultabile sul sito www.astrid-online.it.

dal ministro Bassanini all'insegna di alcuni principi: decentramento, federalismo, sussidiarietà, autonomia scolastica³⁹. La seconda – *Norme in materia di promozione dell'occupazione*⁴⁰ – fu legata al nome del ministro proponente e indicata come «Pacchetto Treu». La legge rifletteva in parte la tesi prevalente in Europa da anni in tema di occupazione: la flessibilizzazione degli orari, del salario e dei contratti avrebbe accresciuto l'occupazione o, quanto meno, l'«occupabilità». Treu e il suo collaboratore Marco Biagi incalzeranno le parti sociali, con cui cercheranno sempre un accordo, per «rafforzare» e «sperimentare forme di flessibilità accentuata», specie nelle «aree di crisi più gravi»⁴¹.

Al giro di boa dell'estate il presidente Prodi era ottimista. Il 4 luglio annunciò in Consiglio dei ministri che era venuto il momento di «impegnarsi per il rilancio dell'occupazione e dello sviluppo industriale» dopo aver chiuso la fase del «risanamento economico» e della riconquista della credibilità internazionale⁴².

A settembre però arrivò la prima vera crisi.

Benché in aprile Rifondazione non avesse votato a favore della missione in Albania, dove alcune speculazioni e il caos avevano moltiplicato gli sbarchi sulla costa adriatica italiana, il vero nodo era la nuova legge finanziaria e la riforma dello stato sociale⁴³. Rifondazione soffriva un malessere interno e un partito poco incline alle negoziazioni politiche si trovava dentro una maggioranza di centro-sinistra: tuttavia, dopo aver appoggiato sia le misure di risanamento economico per raggiungere l'obiettivo europeo sia il pacchetto Treu – di cui il segretario Bertinotti vedeva non solo gli aspetti «regressivi», riconducibili al «comando dell'impresa», ma anche quelli che accoglievano «la domanda sociale di maggior governo del proprio tempo»⁴⁴ –, aveva bisogno che alcune delle sue richieste fossero ac-

³⁹ L. 15 marzo 1997, n. 59; l. 15 maggio 1997, n. 127; l. 16 giugno 1998, n. 191. Seguirà l. 8 marzo 1999, n. 50.

⁴⁰ L. 24 giugno 1997, n. 196.

⁴¹ Così Treu nella relazione sull'applicazione del Patto per il lavoro a nove mesi dal varo, Riunione del Consiglio dei Ministri, 5 settembre 1997, ASPCM, cartone 111, b. Verbali consiglio dei ministri, fasc. maggio-novembre 1997.

⁴² Riunione del Consiglio dei Ministri, 4 luglio 1997, *ibid.*

⁴³ G. Sciortino, *Novanta giorni all'alba: la gestione italiana della crisi albanese tra politica estera e allarme sociale*, in *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 1998*, a cura di L. Bardi, M. Rhodes, Il Mulino, Bologna 1998, pp. 243-264.

⁴⁴ Intervista dell'autore a Bertinotti.

colte. Quando alla fine di settembre il governo licenziò la legge finanziaria da 25.000 miliardi con tagli alle pensioni per 4500 miliardi, Bertinotti dichiarò che non l'avrebbe votata in quella versione.

Prodi interpretò questa presa di posizione in Consiglio dei ministri come la riproposizione della «storica sfida tra massimalismo e riformismo», aggiungendo di non essere disponibile a passi indietro⁴⁵. Fu così che il 9 ottobre il governo andò in minoranza e Prodi si dimise, riottenendo però l'incarico dal presidente della Repubblica Scalfaro. Dopo una settimana la maggioranza si ricompose e votò la fiducia alla Camera. In questo intervallo Rifondazione comunista e Romano Prodi raggiunsero un'intesa puntuale – assente al tempo della desistenza – che consentì la ripartenza del governo: Bertinotti si impegnavo a supportare i provvedimenti per «l'ingresso nella moneta unica» e a votare la legge finanziaria nella quale però il governo spostava 500 miliardi dalle «Riduzioni di spesa» alle «Entrate» da ottenere con la lotta all'evasione fiscale. Rispetto alle modalità di pensionamento, il lavoro non operaio gravoso andava trattato come quello operaio. Il governo accettava di presentare un d.d.l. sulla riduzione dell'orario di lavoro a 35 ore settimanali dal primo gennaio 2001, affiancando la Francia per una comune politica europea del lavoro. Infine, veniva avviata una «sistematica consultazione» sull'azione di governo⁴⁶.

Nei mesi successivi Prodi affidò agli economisti Bruno Manghi e Paolo Onofri il compito di studiare il dossier francese sulle 35 ore e di proporre un adattamento al contesto italiano. Tuttavia, nonostante l'intesa, le 35 ore incontrarono delle resistenze nel governo, tra cui quella del ministro maggiormente investito dalla questione: Treu. Già durante la «trattativa» con Rifondazione aveva scritto a Prodi: «*non si può cedere sul principio*, la riduzione dell'orario si *contratta* e non si *impone* per legge»⁴⁷. Successivamente, senza mutare opinione, egli consigliò il presidente di interpretare l'intesa sulle 35 ore come un obiettivo da raggiungere per via negoziale oppure, se ciò non era possibile, indicò alcune strade per «diluire

⁴⁵ Riunione del Consiglio dei Ministri, 27 settembre 1997, ASPCM, cartone 111, b. Verbali consiglio dei ministri, fasc. maggio-novembre 1997.

⁴⁶ Comunicato stampa della Presidenza del Consiglio, 14 ottobre 1997, ASPCM, cartone 89GP, b. Manovra finanziaria 1998, fasc. Dossier sulle 35 ore.

⁴⁷ Lettera del Ministro Treu a Prodi, 12 ottobre 1997, *ibid.*, i corsivi corrispondono alle sottolineature presenti nella fonte.

la portata vincolante» in modo da «posporre se non sospendere l'andata a regime»⁴⁸.

In ogni caso, l'intesa consentì l'approvazione della legge finanziaria e della legge n. 425 per la riforma dell'esame di maturità alla quale il ministro Berlinguer stava lavorando insieme a un altro pacchetto riguardante l'università. L'anno si chiuse con un'iniziativa di diplomazia finanziaria, invisibile nel discorso pubblico, ma di grande rilevanza per l'ingresso dell'Italia nella moneta unica. Il governo nominò il cosiddetto «Gruppo dei quattro» in vista della fase finale dell'unificazione monetaria. In considerazione di persistenti diffidenze sulla credibilità italiana, il governo scelse quattro altissimi dirigenti a cui affidò il compito di presentare il percorso svolto dall'Italia alle istituzioni incaricate di monitorare la sostenibilità del risanamento nel medio periodo: Roberto Nigido con il ruolo di coordinatore per Palazzo Chigi, Mario Draghi per il Tesoro, Umberto Vattani per gli Esteri e Fabrizio Saccomanni per Banca d'Italia⁴⁹. I riscontri positivi provenienti dalle missioni anticiparono il risultato del 25 marzo 1998 quando la Commissione europea ammise l'Italia tra gli 11 paesi che dal 1° gennaio 1999 avrebbero adottato la moneta unica⁵⁰.

Il 1998 fu l'anno della grande consacrazione internazionale del governo con il raggiungimento del suo obiettivo prioritario, ma anche della grande caduta.

Si aprì con l'approvazione della legge sull'immigrazione di cui il ministro dell'Interno Napolitano si stava occupando da oltre un anno insieme alla ministra Livia Turco⁵¹, provvedimento ormai urgente. Seppur criticata per la creazione dei Centri di permanenza temporanea, per la scomparsa del diritto di voto inizialmente previsto e per l'assenza di una revisione della cittadinanza, la legge introduceva il diritto all'assistenza sanitaria, riformulava i criteri per governare l'ingresso degli stranieri, la loro permanenza e la loro integrazione⁵².

⁴⁸ Riservata del Ministro Treu alla Presidenza del Consiglio, 4 gennaio 1998, *ibid.*

⁴⁹ Ivi, b. Riunioni, fasc. Riunione dei 4 Unione Monetaria.

⁵⁰ Un annuncio poi ribadito il 2 maggio 1998 dal Consiglio dell'Unione europea.

⁵¹ L. 6 marzo 1998, n. 40, *Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.

⁵² M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Carocci, Roma 2018, pp. 119-123.

Già nella primavera, però, cominciarono le fibrillazioni. Nella memoria del presidente Prodi, varcato il traguardo della moneta unica, iniziò «la caccia alla lepre»⁵³. In altri termini, ebbe la sensazione che a partire da quel momento le forze centrifughe sentissero di poter prevalere sulle ragioni della coesione⁵⁴. Nonostante l'approvazione di un disegno di legge sulle 35 ore da parte del governo, a cui doveva seguire l'iter parlamentare, Rifondazione era scontenta della politica sociale ed economica che emergeva dal nuovo documento di programmazione economica e finanziaria, presentato da Prodi nell'aprile del 1998. In questo tornante prese corpo l'idea di rilanciare l'azione di governo con il rito della «verifica di maggioranza» da incentrare attorno al tema dell'apertura di un «ciclo riformatore», quella «fase due» di cui Prodi parlava da circa un anno⁵⁵. Ma come in altri casi, la verifica non servì a ricomporre la maggioranza.

La crisi si consumò nel mese di settembre dinanzi al testo della legge finanziaria da 14.700 miliardi che, nonostante ne spostasse 1200 in più per delle fasce sociali più deboli rispetto a quelli annunciati precedentemente, secondo Bertinotti non conteneva la svolta richiesta. L'epilogo arrivò ai primi di ottobre: il comitato politico di Rifondazione deliberò di non votare la finanziaria: la minoranza del partito vicina ad Armando Cossutta fu incline, invece, a sostenere il presidente del Consiglio. Pur nello sfarinamento evidente della maggioranza, Prodi decise di parlamentarizzare la crisi e chiedere

⁵³ R. Prodi, *Missione incompiuta. Intervista su politica e democrazia*, a cura di M. Damilano, Laterza, Roma-Bari 2015, p. 91. Sensazione ribadita nella video-audio intervista del 23 novembre 2020.

⁵⁴ La stessa sensazione nei diari di Ciampi che riconduce la crisi soltanto all'opportunismo politico: U. Gentiloni Silveri, *Contro scettici e disfattisti. Gli anni di Ciampi 1992-2006*, Laterza, Roma-Bari 2013, pp. 96, 98, 104.

⁵⁵ Se da parte della presidenza del Consiglio la verifica fu interpretata come un appuntamento di «alto profilo», coerentemente con la tensione riformista, nei documenti presentati da Rifondazione non si colgono elementi per datare una deliberata volontà di far cadere il governo già prima della verifica: un atteggiamento pregiudiziale. Bertinotti indirizzò una lettera a Prodi con le criticità emerse nella Segreteria di Rifondazione dopo la sua relazione sul documento di programmazione economica e finanziaria 1999-2001, pur nell'apprezzamento «dell'impostazione di fondo». Tra i punti menzionati c'era l'assenza di qualsiasi riferimento alle 35 ore, giudicato «una provocazione», lettera di Bertinotti a Prodi del 9 aprile 1998, ASPCM, cartone 89GP, b. DPEF 1999-2001, fasc. DPEF 1999-2001. Seguirà poi il *Contributo del partito della Rifondazione comunista per il confronto aperto nella maggioranza per qualificare la nuova fase dell'azione del governo*, ivi, cartone 85/GP, b. Riunioni dal 9-7-98 al 13-9-98, fasc. Vertice di maggioranza 9-7-98.

formalmente la fiducia alla Camera il 9 ottobre. Nonostante il voto a favore del governo dei deputati «cossuttiani», Prodi non ottenne i voti sufficienti per proseguire e diede le dimissioni al presidente Scalfaro⁵⁶.

4. *Il secondo discorso programmatico del presidente Prodi*

Dopo l'esperienza trascorsa alla direzione della Commissione europea dal settembre 1999 al novembre 2004, Prodi rientrò in Italia con un accresciuto prestigio, che si aggiungeva al merito di essere l'unico leader ad aver sconfitto Berlusconi nel 1996⁵⁷. Inoltre, il suo governo, nonostante avesse raggiunto il traguardo storico del risanamento insieme all'ingresso nella moneta unica, aveva lasciato una diffusa sensazione di incompiutezza a causa delle circostanze della sua caduta. Per questa ragione, i partiti eredi dell'Ulivo, abbattuto dalla vittoria del centro-destra, pensarono proprio a lui per guidare una nuova coalizione più ampia: l'Unione⁵⁸. Al di là dell'investitura «dall'alto», però, Prodi ottenne una vasta consacrazione popolare con le primarie del 16 ottobre 2005 che mobilitarono oltre 4 milioni di elettori⁵⁹. Ma le elezioni del 9 e 10 aprile 2006, provocate dalla caduta del terzo governo Berlusconi, segnarono la vittoria dell'Unione solo di strettissima misura (24.000)⁶⁰. Fu così che Prodi, dopo l'inca-

⁵⁶ Il partito di Bertinotti, che subì una scissione da cui nacque il Pdcì, non raggiunse mai più il peso elettorale del 1996-1998.

⁵⁷ R. Prodi, *La mia visione dei fatti: cinque anni di governo in Europa*, a cura di S. Gozi, Il Mulino, Bologna 2008.

⁵⁸ Democratici di sinistra, Margherita, Partito dei comunisti italiani, Socialisti democratici italiani, Radicali, Verdi, Italia dei valori, Udeur e altre formazioni minori. A differenza del 1996, Rifondazione comunista partecipò fin dall'inizio all'alleanza.

⁵⁹ Prodi ottenne 3.182.686 di voti pari al 74,17%. Gli altri candidati erano Fausto Bertinotti (14,6%), Clemente Mastella (4,5%), Antonio Di Pietro (3,2%), Alfonso Pecoraro Scanio (2,2%), Ivan Scalfarotto (0,6%), Simona Panzino (0,4%).

⁶⁰ L'Unione conseguì 19.002.598 voti (49,81%), mentre la Casa delle Libertà 18.977.843 voti (49,74%) alla Camera. Al Senato, invece, la Casa delle Libertà prese addirittura più voti: 17.153.256 (50,21%) contro 16.725.077 (48,96%). Tuttavia, la nuova legge elettorale, votata pochi mesi prima (il «Porcellum»), garantì all'Unione una maggioranza sia alla Camera – 348 deputati contro 281 su 630 – sia al Senato – 158 seggi contro i 156 del centro-destra –, benché risicata: I. Diamanti, S. Vassallo, *Un paese diviso a metà. Anzi, in molti pezzi. Le elezioni politiche del 9-10 aprile*, in *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 2007*, a cura di J.-L. Briquet, A. Mastropalo, Il Mulino, Bologna 2007, pp. 81-100.

rico ricevuto dal neopresidente della Repubblica Giorgio Napolitano il 16 maggio e la formazione del governo, si presentò due giorni dopo alla Camera. Qui tenne il suo secondo discorso programmatico in un contesto internazionale segnato dalla guerra con cui gli Stati Uniti risposero all'attentato dell'11 settembre.

In quell'occasione, Prodi scelse di non presentare «un arido elenco di provvedimenti», ma la sua «strategia». L'ordine degli argomenti evocati aiuta nuovamente a capire le priorità poste all'azione.

Aprì con la politica internazionale e in particolare con la presa di distanza dalla guerra in Iraq condotta dagli Stati Uniti senza un esplicito mandato dell'Onu. Richiamando l'articolo 11 della Costituzione italiana, il presidente dichiarava di voler operare per la pace e lo sviluppo della democrazia nel quadro però del multilateralismo. Prese quindi l'impegno di ritirare le truppe italiane. Sempre nella cornice della politica internazionale, ribadì il rilancio per l'integrazione politica europea e l'apertura verso il Mediterraneo per costruire ponti economici e culturali attraverso l'istituzione di una banca internazionale e una serie di università comuni tra le due sponde del mare.

Il secondo argomento riguardava il declino economico del paese a cui egli contrapponeva il rilancio della produttività grazie a investimenti infrastrutturali. A differenza però della retorica delle «grandi opere», cara al centro-destra, il Professore parlava di un sistema integrato di opere pubbliche.

Prodi pose molta enfasi sulla «crisi etica del paese» a cui le istituzioni avevano contribuito: l'assuefazione a comportamenti riprovevoli, quando non illegali, ad arricchimenti improvvisi e sfacciati, addirittura premiati talvolta da norme fiscali, allo svuotamento di ogni regola, alla prevaricazione del più forte, alla perdita del senso dello Stato. A differenza poi del primo discorso, citò per due volte il «conflitto di interessi», il cui primo destinatario era il premier Berlusconi, annunciando una normativa – «in linea con quanto esiste nelle altre democrazie avanzate» – anche nel campo del pluralismo dell'informazione. Tra le misure di riduzione delle spese della politica si prevedeva anche quella relativa alle scorte e alle auto blu.

Uno spazio centrale fu assegnato ai «giovani» su cui pesava sia il ristagno economico del paese sia alcuni provvedimenti sul mercato del lavoro da cambiare. A questo proposito, Prodi parlò di «revisione» della legge 14 febbraio 2003 n. 30, nota comunemente come «legge Biagi». Pur difendendo la «flessibilità» senza sconfessioni

dell'orientamento del suo primo governo, egli prendeva le distanze dalla «precarietà» che si era abbattuta sulla vita dei giovani, specialmente quelli meno istruiti, e dichiarava di volerla contrastare⁶¹.

Seguirono poi le donne e la famiglia: al di là dell'auspicio generico di contribuire all'ingresso e alle tutele delle donne nel mercato del lavoro, si indicava nel raddoppio degli asili nido e nella dotazione di un reddito per ogni bambino (un vecchio tema di Gorrieri) un obiettivo da raggiungere nel corso della legislatura.

Come già era accaduto per il primo governo, l'immigrazione tornava a richiedere un intervento che modificasse contenuti e approcci della (mai citata) legge Bossi-Fini del 2002 e assicurare accoglienza, convivenza, garanzia e opportunità trasparenti per delineare percorsi di cittadinanza.

Una parte consistente del discorso fu poi consacrata ai «servizi sociali». Tra essi, il presidente si soffermò specialmente sulla sanità e sulla scuola, inclusa l'università, sottolineando che andavano considerati come investimenti e non solo come meri costi.

I conti pubblici, che nel primo governo erano una delle priorità assolute, poiché collegati al risanamento richiesto dai parametri di Maastricht, furono solo l'ottavo tema affrontato. Nonostante ciò, la ripresa dell'aumento del debito pubblico insieme all'esaurimento dell'avanzo primario tornavano a essere motivi di inquietudine. Prodi collegò questa materia con la crescita del sistema produttivo e dei distretti che necessitava di politiche pubbliche mirate, volte a indirizzare e implementare i settori strategici. Egli confermava così la sua inclinazione programmatrice (anche se la parola non fu mai evocata). In questa prospettiva, una particolare attenzione andava posta – affermò – sulla riduzione del divario tra Nord e Sud, cresciuto negli ultimi anni. Il Mezzogiorno aveva bisogno di sviluppare il turismo, le infrastrutture carenti e di contrastare la criminalità organizzata, che Prodi, almeno sul piano simbolico, nominava esplicitamente.

Nella parte finale dell'intervento, seguirono alcuni riferimenti alla sicurezza e al suo personale, alla giustizia, alle carceri e alla ri-

⁶¹ Per una trattazione dell'impatto dell'integrazione europea sulle disuguaglianze sociali in Italia: M. Pivetti, *Le strategie dell'integrazione europea e il loro impatto sull'Italia* e A. Barba, *La redistribuzione del reddito nell'Italia di Maastricht*, in *Un'altra Italia in un'altra Europa. Mercato e interesse nazionale*, a cura di L. Paggi, Carocci, Roma 2011, pp. 45-81.

forma elettorale, alla libertà religiosa. In nessun caso, però, furono dettagliati interventi precisi⁶².

Al di là dei singoli argomenti toccati e del loro ordine di priorità, il discorso fu privo di quella tensione quasi palinogenetica, riscontrabile dieci anni prima, *et pour cause*.

5. Il secondo governo Prodi

La fragilissima maggioranza dell'Unione al Senato (2 voti) costituì fin dall'origine una pesante ipoteca insieme all'eterogeneità della coalizione che univa «il massimo di consociativismo al minimo di coesione»⁶³. Queste caratteristiche impedirono al governo⁶⁴ di volare alto e lo costrinsero a una quotidiana e sfibrante ricerca del compromesso. Ne decretarono inoltre la breve vita. Per questo dato di fondo,

⁶² AP, Camera dei Deputati, *Discussioni*, Leg. XV, seduta del 18 maggio 2006, pp. 13-27.

⁶³ A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani. 1946-2016*, Laterza, Bari-Roma 2016, p. 268.

⁶⁴ Il governo durò dal 17 maggio 2006 al 7 maggio 2008. La documentazione attualmente consultabile presso l'ASPCM – dalla quale sono esclusi i verbali delle riunioni del consiglio dei Ministri – è di scarso rilievo per le finalità del presente capitolo. Questa la composizione: Silvio Sircana (indipendente, portavoce). Vicepresidenti del Consiglio: Massimo D'Alema (Ds), Francesco Rutelli (DI); sottosegretari di Stato alla presidenza del Consiglio: Enrico Letta (DI), Enrico Micheli (DI), Fabio Gobbo (indipendente), Ricardo Franco Levi (indipendenti). Ministri senza portafoglio: Linda Lanzillotta (DI, Affari Regionali e autonomie locali); Giulio Santagata (DI, Attuazione del programma di governo); Luigi Nicolais (Ds, Riforme e innovazioni nella pubblica amministrazione); Barbara Pollastrini (Ds, Diritti e pari opportunità); Emma Bonino (RnP, Politiche europee e Commercio internazionale); Vannino Chiti (Ds, Rapporti con il Parlamento e riforme istituzionali); Rosy Bindi (DI, Politiche per la famiglia); Giovanna Melandri (Ds, Politiche giovanili e attività sportive). Ministri: Massimo D'Alema (Ds, Affari esteri); Giuliano Amato (indipendente, Interno); Luigi Scotti (indipendente, Giustizia dal 7 febbraio 2008, preceduto da Romano Prodi *ad interim* dal 17 gennaio 2008 e da Clemente Mastella, Udeur dal 17 maggio 2006); Tommaso Padoa Schioppa (indipendente, Economia e finanze); Pier Luigi Bersani (Ds, Sviluppo economico); Fabio Mussi (Ds, Università e Ricerca); Beppe Fioroni (DI, Istruzione); Cesare Damiano (Ds, Lavoro e previdenza sociale); Paolo Ferrero (Prc, Solidarietà sociale); Arturo Parisi (DI, Difesa); Paolo De Castro (indipendente, Politiche agricole, alimentari e forestali); Alfonso Pecoraro Scanio (FdV, Ambiente e tutela del territorio e del mare); Antonio Di Pietro (IdV, Infrastrutture); Alessandro Bianchi (Pdci, Trasporti); Livia Turco (Ds, Salute); Francesco Rutelli (D, Beni e attività culturali); Paolo Gentiloni (DI, Comunicazioni). La presidenza della Camera fu ricoperta da Fausto Bertinotti (Prc) mentre il Senato da Franco Marini (DI).

la differenza tra i due governi fu abissale. Prodi governò con la consapevolezza di poter cadere da un momento all'altro⁶⁵. La collegialità interna alla compagine governativa, che aveva contraddistinto l'esperienza del 1996, si sciolse ora in un primato dei partiti ai quali i ministri rispondevano prioritariamente. La politica di concertazione, ad esempio, che fu riproposta rivendicando una coerente linea di continuità, si rivelò meno efficace a causa della necessità di dover mettere d'accordo ogni volta le componenti del governo⁶⁶. Questa ipotesi originaria fu all'origine della moltiplicazione delle richieste del voto di fiducia che creò qualche attrito con il presidente Napolitano e naturalmente in seno alle forze che sostenevano il professore bolognese⁶⁷.

Tra i maggiori risultati conseguiti dal governo Prodi ci furono le liberalizzazioni introdotte dal ministro Bersani fin dal mese di luglio del 2006 e poi ampliate all'inizio dell'anno successivo⁶⁸. Quelle misure toccavano interessi consolidati e corporativi che pesavano sulla vita di tutti i cittadini. Ciononostante, le tensioni interne non tardarono a manifestarsi sia in politica estera sia in politica interna. Il rifinanziamento delle missioni militari all'estero, su cui il governo chiese la fiducia alla fine di luglio, provocò i malumori nella componente di Rifondazione comunista, mentre l'indulto suscitò l'astensione del Pdc e il voto contro dell'Italia dei valori⁶⁹, tanto da richiedere il sostegno di settori dell'opposizione.

In estate Prodi diede seguito alla strategia annunciata nel discorso programmatico in politica estera. A riprova che il Mediterraneo

⁶⁵ Intervista dell'autore a Romano Prodi.

⁶⁶ Intervista a Romano Prodi. Cfr. M. Carrieri, *Il paradosso del sindacalismo italiano. Forza organizzativa crescente con rappresentanza calante*, in *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi*, vol. II, *Il mutamento sociale*, a cura di E. Asquer, E. Bernardi, C. Fumian, Carocci, Roma 2014, pp. 285-303.

⁶⁷ S. Pons, *Giorgio Napolitano*, in *I presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, a cura di S. Cassese, G. Galasso, A. Melloni, I vol., Il Mulino, Bologna 2018, pp. 439-476.

⁶⁸ D.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito poi dalla l. 4 agosto 2006, n. 248 e d.l. 31 gennaio 2007, n. 7, convertito dalla l. 2 aprile 2007, n. 40. Il primo riguardava gli ordini professionali, le farmacie, le licenze sui taxi, il secondo i mutui, le ricariche di carte prepagate e il recesso nella telefonia, la trasparenza delle tariffe aeree.

⁶⁹ L'indulto escludeva i reati in materia di terrorismo, strage, banda armata, prostituzione minorile, pedo-pornografia, tratta di persone, violenza sessuale, sequestro di persona, riciclaggio, produzione, traffico e detenzione di sostanze stupefacenti, usura, mafia. Secondo Santagata cominciò qui l'indebolimento del governo: G. Santagata, *Il braccio destro. Quindici anni di politica con Romano Prodi*, Pendragon, Bologna 2009.

costituiva un persistente orizzonte politico (risalente peraltro ai fondatori dell'Europa), il Professore impegnò il paese nella missione Onu Unifil II, volta a un intervento di pace nella zona di guerra compresa tra il Libano e Israele⁷⁰.

A settembre Prodi avviò il ritiro delle truppe italiane dall'Iraq. Il rientro avvenne a scaglioni fino alla fine dell'anno. In quello stesso mese il Consiglio dei ministri approvò una legge finanziaria da 33,5 miliardi. La legge, che recepiva la riduzione del cuneo fiscale proposta da Prodi in campagna elettorale, aveva come principale obiettivo di ridurre il rapporto tra deficit e Pil: il ministro Padoa Schioppa intendeva riportarlo al 3% secondo i parametri europei già dal 2007⁷¹. La finanziaria fu approvata definitivamente in dicembre con il voto di fiducia.

Il 2007 fu un anno tormentato per il governo. Nei primi mesi giungeva a maturazione il lavoro compiuto dalle ministre Barbara Pollastrini e Rosy Bindi sulle unioni civili. Il tema, di cui si discuteva accesamente da vari mesi, fu affrontato in un disegno di legge denominato «Dico» (Diritti e doveri delle persone stabilmente conviventi)⁷² fortemente contrastato non solo dall'opposizione ma, in particolare, dal «mondo cattolico ufficiale»⁷³ e dal cardinal Ruini, che ventilò un vincolo di coscienza sui parlamentari di stampo ottocentesco e obbligò i movimenti laicali a un allineamento geddiano⁷⁴. Il primo tentativo per fare cadere il governo ebbe dunque la Cei di Ruini come protagonista⁷⁵. I Dico non videro mai la luce.

La crisi arrivò dopo poco. Fu nuovamente la politica estera a creare le condizioni affinché posizioni individuali si mischiassero alle ostilità verso Prodi e a trame dai risvolti penali. Il 21 febbraio la relazione presentata dal ministro D'Alema non ottenne il quorum di 160 voti (158 sì, 136 no): la decisione di Franco Turigliatto (Prc) e

⁷⁰ A. Caffarena, *La guerra israelo-libanese e il rilancio di un multilateralismo efficace*, in *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*. Edizione 2007 cit., pp. 187-195.

⁷¹ T. Padoa Schioppa, *Due anni di governo dell'economia (maggio 2006-maggio 2008)*, a cura di C.M. Fenu, A. Padoa Schioppa, Il Mulino, Bologna 2011.

⁷² Il disegno di legge fu approvato l'8 febbraio 2007 in Consiglio dei ministri.

⁷³ L'espressione è di Romano Prodi nella citata intervista all'autore.

⁷⁴ «Avvenire» rispolverò un lessico antico che ricordava le pagine più buie del contrasto tra il Vaticano e lo Stato italiano, cfr. *Il perché del nostro leale «non possumus»*, in «Avvenire», 6 febbraio 2007, p. 1.

⁷⁵ Sulla vicenda: A. Melloni, *Sull'occasione perduta della Chiesa italiana (1991-2007)*, in *Un'altra Italia in un'altra Europa* cit., pp. 285-289.

di Fernando Rossi (Pdc) di non partecipare al voto rese necessari i voti dei senatori a vita, che non furono compatti – Francesco Cossiga votò contro, Giulio Andreotti e Sergio Pininfarina si astennero, in più la maggioranza perse anche il senatore Sergio De Gregorio che già da alcuni mesi intesseva relazioni con Forza Italia⁷⁶.

Prodi rassegnò così le dimissioni.

Dopo una fase di consultazioni «lampo», Napolitano respinse le dimissioni e mandò il Professore nuovamente in Parlamento per la fiducia che arrivò in Senato il 1° marzo con 162 voti, contro 157. Il governo poteva ripartire, dichiarando di voler cambiare al più presto la legge elettorale⁷⁷. Tuttavia, restava appeso a un filo⁷⁸. Quel filo sembrò sfilacciarsi in primavera quando le elezioni amministrative decretarono una chiara vittoria del centro-destra: 20 Comuni su 28 e 5 Province su 8. In settembre poi, il successo del V-Day lanciato da Beppe Grillo lasciava presagire che nella pancia della società italiana qualcosa di profondo – e nient'affatto rassicurante – si stava muovendo. Quel movimento era il sintomo di un malessere multiforme che né i partiti politici più grandi – incluso il nascente Pd – né le istituzioni europee seppero leggere o interpretare.

Benché la vita del governo si protrasse fino all'inizio del 2008, i provvedimenti di rilievo che riuscì a varare furono limitati. Tra essi, la riforma dell'ordinamento giudiziario, un d.d.l. sul welfare e la legge finanziaria di circa 11 miliardi nel mese di dicembre. Pertanto, gran parte della «strategia» annunciata nel discorso programmatico restò inattuata.

La crisi definitiva arrivò per Prodi improvvisa il 16 gennaio e si consumò in poco più di una settimana in uno scenario surreale. Il ministro della Giustizia Clemente Mastella si dimise attaccando l'inchiesta della magistratura che aveva per oggetto sua moglie e altri esponenti dell'Udeur⁷⁹. Dopo due giorni minacciò di far cadere il go-

⁷⁶ Nel 2015 il tribunale di Napoli condannò Silvio Berlusconi per aver comprato con 3 milioni il passaggio di De Gregorio all'opposizione tra il 2006 e il 2008. La condanna cadde in prescrizione, G. Ruotolo, «Berlusconi ha corrotto un senatore», *condannato a tre anni insieme a Valter Lavitola*, in «La Stampa», 9 luglio 2015.

⁷⁷ Prodi. «Priorità assoluta alla legge elettorale», in «Corriere della Sera», 28 febbraio 2007, p. 2.

⁷⁸ Furono fondamentali i voti dei senatori a vita: Rita Levi Montalcini, Emilio Colombo, Scalfaro, Ciampi.

⁷⁹ Sandra Lonardo Mastella, all'epoca presidente del Consiglio regionale della Campania, fu posta agli arresti domiciliari e accusata di concussione. Nel 2017 sia

verno qualora non avesse ricevuto in Parlamento la solidarietà della maggioranza contro «alcune frange estremistiche» dei giudici⁸⁰. Passati altri tre giorni Mastella annunciò di lasciare la maggioranza. Come accadde dieci anni prima, Prodi si rifiutò di valutare ipotesi di maggioranze diverse e scelse di portare la crisi in Parlamento pur sapendo che i voti a favore non sarebbero bastati al Senato. Così accadde: il 24 gennaio 156 senatori votarono la fiducia contro 161 contrari e un astenuto⁸¹.

Il 6 febbraio il presidente Napolitano sciolse le Camere, annunciando il voto per il 13 e 14 aprile.

lei sia il marito, coinvolto per presunte pressioni nelle nomine di incarichi pubblici, furono assolti in primo grado: R. Fucillo, *Clemente Mastella assolto dall'inchiesta che nove anni fa causò la caduta del Governo Prodi*, in «la Repubblica. Napoli», 12 settembre 2017.

⁸⁰ R. Zuccolini, *L'Udeur: Solidarietà o sarà strappo. Prodi media con Mastella*, in «Corriere della Sera», 19 gennaio 2008, p. 6.

⁸¹ Oltre all'Udeur, anche Sergio De Gregorio, Lamberto Dini, Franco Turigliatto e Domenico Fisichella – tutti eletti nell'Unione – votarono contro. Giulio Andreotti, Sergio Pininfarina, Luigi Pallaro si astennero.