

Paolo Fortunati dopo quarant'anni

a cura di
Giorgio Tassinari ed Eloisa Betti



OttocentoDuemila

Collana di studi storici e sul tempo presente dell'Associazione Clionet

diretta da Carlo De Maria



Paolo Fortunati dopo quarant'anni

a cura di

Giorgio Tassinari ed Eloisa Betti

Bologna
University Press

Il volume beneficia di un contributo per la pubblicazione da parte dell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna – Dipartimento di Scienze Statistiche "Paolo Fortunati"

Fondazione Bologna University Press
Via Saragozza 10, 40123 Bologna
tel. (+39) 051 232 882
fax (+39) 051 221 019

www.buonline.com
info@buonline.com

ISSN 2284-4368
ISBN 979-12-5477-412-0
ISBN online 979-12-5477-413-7
DOI 10.30682/9791254774137

Quest'opera è pubblicata sotto licenza
Creative Commons BY 4.0

In copertina: illustrazione di Stella Lipparini

Progetto grafico e impaginazione: DoppioClickArt – San Lazzaro (BO)

Prima edizione: aprile 2024

Indice

A quarant'anni dalla scomparsa di Paolo Fortunati: note introduttive <i>Eloisa Betti e Giorgio Tassinari</i>	7
---	---

■ PARTE I

Paolo Fortunati e il suo tempo <i>Guido Melis</i>	17
Fortunati corporativo <i>Giovanni Favero</i>	25
L'insegnamento della statistica a Bologna prima di Fortunati: una prospettiva storica sul periodo 1863-1941 <i>Francesco Casadei</i>	35
Paolo Fortunati tra contesto locale e dimensione internazionale <i>Eloisa Betti</i>	55
Paolo Fortunati e le problematiche del lavoro <i>Giorgio Tassinari</i>	67
L'attività parlamentare di Paolo Fortunati <i>Francesca Sofia</i>	79

■ PARTE II

Le Carte Paolo Fortunati 1931 - 30 giugno 1979: inventario del fondo *a cura di Angela Castronuovo e Fabrizio Monti*

Storia archivistica	95
Ambiti e contenuto	97
Criteri di ordinamento	97
Modalità di consultazione	98
La Serie Carteggio	98
Serie Relazioni e documenti diversi	177
Autrici e Autori	181

L'attività parlamentare di Paolo Fortunati

Francesca Sofia

Mi sia consentito iniziare questa mia relazione con le stesse parole del proclama che Fortunati rivolse alle persone di cultura bolognesi nel 1945: «Intellettuali: o sarete popolo o non sarete niente. Il miglior esito della cultura è l'azione»¹. Nella sua più che ventennale attività parlamentare in qualità di senatore della Repubblica – Fortunati sarà eletto per ben cinque legislature (1948-1972) a Bologna nelle file del Pci – è infatti chiarissimo l'intento di mettere a frutto la sua straordinaria cultura, non solo economica e statistica, al fine di corroborare il proprio impegno politico. Non solo: vale per Fortunati il monito rivolto da Togliatti agli italiani durante la sua visita a Bologna nel 1956, quando il leader comunista rivendicava il diritto di presentare quanto fatto nell'amministrazione comunale come qualcosa che aveva non soltanto un valore locale, ma nazionale². Anzi possiamo anche supporre che Togliatti poteva enunciare un tale diritto confortato dai successi – certo non facili per un partito all'opposizione negli anni più intensi della guerra fredda – conseguiti dallo stesso Fortunati in tema di tributi locali. È una vicenda nota, anche perché ricostruita nei minimi dettagli

¹ Si tratta del famoso *Appello* del febbraio 1945 che Fortunati redasse insieme a un Comitato di liberazione nazionale degli intellettuali che ora si può leggere in Luigi Arbizzani, *La Resistenza a Bologna. Testimonianze e documenti*, IV, Bologna, Istituto per la storia di Bologna, 1975, pp. 504-508.

² «Noi abbiamo il diritto di presentare ciò che siamo riusciti a fare qui, come qualcosa che ha un valore non soltanto locale ma nazionale, come l'inizio di una convivenza civile di tipo più elevato, nella quale si stabiliscano nuove forme di contatto, di comprensione e di collaborazione nell'interesse di tutto il popolo lavoratore»: così Togliatti nel discorso conclusivo all'VIII Congresso del Pci bolognese nel novembre 1956, cit. in Luca Baldissara, *Per una città più bella e più grande. Il governo municipale di Bologna negli anni della Ricostruzione (1945-1956)*, Bologna, il Mulino, 1994, p. 11.

dal protagonista³, ma che merita di essere ripresa. La legge Vanoni sulla finanza locale del 2 luglio 1952 in realtà originava da un'iniziativa di Fortunati che il 17 febbraio 1949 aveva presentato in Senato un progetto di legge finalizzato alla «riorganizzazione della finanza locale»⁴. Il testo metteva a regime le osservazioni effettuate negli anni precedenti nella concreta applicazione dei tributi da parte della giunta comunale di Bologna, della quale Fortunati dal 1946 era assessore con le deleghe ai tributi e alla statistica. È per contrastare questo progetto, al quale il Senato aveva accordato la procedura d'urgenza, che il ministro delle Finanze ne contrappose qualche mese dopo uno governativo: sottoposti entrambi alla Commissione Finanze Tesoro, questa si limitò ad accogliere del progetto dell'opposizione alcune varianti minori (maggiore precisione delle bollette di accompagnamento per evitare le evasioni, esclusione di alcuni prodotti dall'obbligo dell'abbonamento), provocando una lunga e articolata relazione di minoranza da parte dello statistico bolognese⁵. Il lungo dibattito che si svolse in aula tra il settembre e il novembre 1951 vide pertanto accolti nel testo finale molte norme del progetto dell'opposizione presentate nella forma di emendamenti. Mi limito a ricordare quelle più significative: l'introduzione di due categorie di generi di consumo, in funzione dell'applicazione della relativa imposta, stabilendo che le aliquote del primo gruppo, comprendenti i generi di prima necessità, non potessero venire aumentate senza prima aver applicato l'imposta sul secondo gruppo, riservato ai generi di consumo saltuario e di lusso; veniva in via generale sancito che la riscossione avveniva a tariffa – il che consentiva un maggiore controllo sulle eventuali evasioni – e non più attraverso l'abbonamento obbligatorio; si restringeva notevolmente il potere del prefetto di sostituire la gestione diretta con la gestione appaltata; per quanto riguarda poi l'imposta di famiglia – il tributo, a parere di Fortunati, che con la sua progressività meglio rispon-

³ Cfr. Paolo Fortunati, *Progetti ed indirizzi dell'opposizione in materia di finanza locale* (1951), ora in Id., *Democrazia comunale e giustizia tributaria. Scritti polemici*, a cura di Luciano Bergonzini e Franco Tassinari, Bologna, Clueb, 1990, pp. 123-150.

⁴ *Atti parlamentari* (d'ora in poi *AP*). *Senato della Repubblica* (d'ora in poi *SR*), I Leg., *Disegni di legge e relazioni*, n. 270, *Provvedimenti per la finanza locale*, d'iniziativa dei senatori Fortunati, Boccassi, Caldera, Cermignani, Cerruti, Grisolia, Li Causi, Locatelli, Mancinelli, Molinelli, Montagnani, Pellegrini, Pucci, Ruggieri, Salvagiani, Sereni e Tonello, comunicato alla Presidenza il 17 febbraio 1949.

⁵ *AP*, *SR*, I Leg., *Disegni di legge e relazioni*, n. 714, *Provvedimenti in materia di finanza locale*, presentato dal ministro delle Finanze Vanoni [*et alii*], comunicato alla Presidenza il 15 novembre 1949 e n. 714A, *Relazione della 5ª Commissione (Finanze e Tesoro) al disegno di legge presentato dal Ministro delle Finanze*, comunicata alla Presidenza il 28 settembre 1950, dove alle pp. 8-28 si può leggere l'articolata relazione di minoranza di Fortunati.

deva ai valori della carta costituzionale⁶ – la minoranza riuscì ad ottenere che il patrimonio di una famiglia di conviventi, nel caso di redditi non da salario o da stipendio, venisse tassato in maniera unitaria, e non per singolo componente come era previsto dal T.U. della finanza locale del 1931; infine, pur mantenendo presso la Giunta provinciale amministrativa la competenza di determinare la misura del fabbisogno familiare esente dal tributo e le graduazioni dei redditi e delle aliquote, questa era tenuta a sentire le proposte dei consigli comunali⁷ (disposizione, peraltro, che sarà oggetto di un'apposita mozione presentata in Senato il 1° febbraio 1952)⁸. Come dimostrerà un'ulteriore proposta di legge sulla finanza locale svolta alla fine della prima legislatura – meno fortunata della prima, perché non riuscirà a passare il filtro della commissione in sede referente⁹ – molte delle proposte della minoranza volte a contenere la sperequazione tributaria rimasero inattuato: ad esempio l'obbligo per i parlamentari e gli amministratori pubblici di rendere pubblica la propria posizione tributaria – ricordo che la proposta di Fortunati è stata accolta nell'ordinamento italiano unicamente nel 2013, ignorando naturalmente il precedente storico¹⁰ –; l'inclusione nella Commissione centrale per la finanza locale di rappresentanti dei lavoratori e non solo degli industriali, degli agricoltori e dei commercianti; la facoltà per

⁶ A suo avviso, l'imposta di famiglia era l'unico tributo «che, nel quadro della finanza locale, risponde alla profonde esigenze di razionalità e di giustizia dei tempi nuovi e della costituzione repubblicana» (Fortunati, *Progetti ed indirizzi dell'opposizione in materia di finanza locale*, cit., p. 139).

⁷ Tutte queste modifiche che l'opposizione era riuscita a introdurre nel disegno di legge governativo sono ampiamente illustrate dallo stesso ivi, pp. 125-147.

⁸ La mozione, a firma di Fortunati *et alii*, invitava il ministro delle Finanze ad attenersi a quanto disposto dalla nuova legge sulla finanza locale in merito alle proposte che i consigli comunali rivolgevano alla Giunta provinciale amministrativa, «senza riferimento alle istruzioni che contrastano sia con la volontà già espressa da un ramo del Parlamento, sia con le norme legislative vigenti» (*AP, SR, I Leg., Discussioni*, p. 30323).

⁹ *AP, SR, I Leg., Disegni di legge e relazioni*, n. 2694, *Provvedimenti per la finanza locale*, d'iniziativa dei senatori Fortunati, Cerruti, Giacometti, Gramegna, Lanzetta, Minio, Molinelli, Montagnani, Nobili e Ruggeri, comunicata alla presidenza il 22 novembre 1952. La proposta mirava a una profonda riforma dell'imposta sui consumi, esentando i generi di prima necessità, e prevedeva inoltre la modifica dei criteri di devoluzione di parte del gettito dell'imposta generale sulle entrate ai comuni, favorendo quelli più poveri.

¹⁰ Così si esprimeva Fortunati durante la discussione degli stati di previsione dei Ministeri del Bilancio, delle Finanze e del Tesoro il 29 ottobre 1948: «Ed a proposito di pubblicità una particolare proposta concreta: il Parlamento pubblichi l'elenco dei parlamentari con la specificazione delle rispettive basi imponibili e dei quanta d'imposta. E provincia per provincia si faccia lo stesso per tutti i cittadini investiti di funzioni pubbliche. Ho fondati motivi, onorevole ministro, per ritenere che tali pubblicazioni sarebbero preziose, direttamente ed indirettamente, per la lotta contro l'evasione. Così dicasi per la pubblicità delle decisioni del contenzioso» (*AP, SR, I Leg., Discussioni*, p. 3512). L'obbligo di rendere pubblici gli stati patrimoniali e i redditi del personale politico e dei dirigenti pubblici è stato introdotto con il d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33.

i comuni di esentare dal pagamento dell'imposta del bestiame i contadini poveri e di applicare la stessa imposta con criteri di progressività; l'attribuzione agli stessi comuni dell'accertamento e della definizione della base imponibile, sottraendola alla Gpa; l'abolizione dell'esenzione dei tributi agli enti equiparati all'amministrazione dello Stato¹¹.

Tuttavia, quello che mi preme evidenziare è che questa non è l'unica occasione in cui Fortunati riuscirà a far passare a livello statale pratiche e principi maturati nel suo diversificato impegno pubblico locale. Già in precedenza il 9 aprile 1949, discutendosi la modifica delle imposte straordinarie sul patrimonio, era riuscito a far accogliere dal governo la sua proposta relativa alla pubblicità dei ruoli, anche se Fortunati avrebbe voluto concedere a ciascun cittadino di inoltrare ricorso presso il Ministero delle Finanze, che il relatore del disegno di legge, Antonio Gava, non accolse¹². Anche in questo caso possiamo leggere in filigrana l'esperienza dei Consigli tributari municipali di Bologna, composti su base volontaria da cittadini che operavano gratuitamente con il compito dell'accertamento e del concordato della base imponibile dell'imposta di famiglia e con quello di fissare la base di applicabilità di tutti i tributi comunali¹³.

Ma è nell'ambito dell'organizzazione universitaria che è palese il travaso con quanto operava nell'Ateneo bolognese. Fin dal 1956, intervenendo sul bilancio della Pubblica Istruzione, Fortunati perorava una profonda modifica degli assetti delle università, in base al quale l'Istituto universitario sarebbe diventato «l'ossatura base, il centro fondamentale di una vita, di una attività collettiva di direttore, titolari di cattedre, assistenti, studenti, per la ricerca e per l'insegnamento» e si spingeva anche a proporre il divieto da parte dei docenti dell'esercizio della libera professione, attribuendo i relativi compiti professionali non al singolo, ma all'istituto: «solo così – argomentava – solo concependo la Università come un insieme di istituti, si può risolvere nelle Università e dalle Università il collegamento organico con la vita produttiva, venendo gli istituti e non le singole persone private chiamate a compiere lavori di ricerca, a fruire di consulenze che

¹¹ Così in Fortunati, *Progetti ed indirizzi dell'opposizione in materia di finanza locale*, cit., pp. 147-148.

¹² Si veda la discussione in merito al disegno di legge *Modificazioni al decreto legislativo 11 ottobre 1947 n. 1131 portante disposizioni per le imposte straordinarie sul patrimonio* in AP, SR, I Leg., *Discussioni*, seduta del 9 aprile 1949, pp. 7030-7031. L'emendamento di Fortunati verrà recepito dall'art. 26 della l. 10 novembre 1949 n. 805.

¹³ Istituiti fin dal 1945, rappresentavano insieme al Servizio investigativo tributario gli strumenti principali della democratizzazione della gestione finanziaria del comune: cfr. Baldissara, *Per una città più bella e più grande*, cit., pp. 216-221.

si debbono sempre risolvere in prestazioni dell'istituto»¹⁴. Tutte prospettive che non avranno difficoltà a riversarsi nella sua convinta adesione all'istituzione dei dipartimenti quando si cominciò a discutere della riforma universitaria nei primi anni Settanta (che Fortunati avrebbe già voluto con competenze sia di ricerca che didattiche e tendenzialmente monodisciplinare, proprio come il suo Istituto di Statistica¹⁵). È probabilmente anche per merito delle sue frequenti richieste circa una figura intermedia – non necessariamente vocata alla carriera universitaria – che nel 1961 venne introdotta nell'ordinamento universitario la figura del tecnico laureato, da lui inteso come «l'anello intermedio tra l'assistente, che tende alla libera docenza, alla cattedra e il tecnico di tipo tradizionale»¹⁶. Fin dal 1958 aveva poi richiesto la trasformazione dei professori incaricati in professori aggregati (gli antenati degli attuali associati), per i quali sia il 30 dicembre 1960 che in maniera più fortunata il 1° novembre 1963 presentò due appositi progetti di legge: l'ultimo venne assorbito da quello del ministro della Pubblica Istruzione Gui il 26 giugno 1964 e divenne infine la legge n. 585 del 25 luglio 1966¹⁷. Va anche ricordato che Fortunati è stato cofirmatario dell'unica

¹⁴ Così nel suo intervento durante la discussione del bilancio di previsione del Ministero della Pubblica Istruzione: *AP, SR, II Leg., Discussioni*, seduta del 2 maggio 1956, pp. 16181-16182.

¹⁵ Respinto «l'equivoco del dipartimento onnicomprensivo della laurea», secondo Fortunati il dipartimento doveva essere «in funzione di una laurea. In questo modo si riesce forse a intendere anche che il reclutamento del personale docente può avvenire sulla base di concorsi non necessariamente comprensivi di tutta l'area del dipartimento – ché così si finirebbe nell'enciclopedismo nozionistico – né limitati a singole materie – ché così la frammentazione del sapere si ripeterebbe – ma estesi a combinazioni di materie affini e connesse, nel contesto di tutta l'area culturale del dipartimento»: così intervenendo durante il dibattito circa la riforma degli ordinamenti universitari il 24 febbraio 1971 (*AP, SR, V Leg., Discussioni*, p. 21287). Si veda inoltre il suo successivo intervento del 15 aprile, laddove fa esplicito riferimento all'organizzazione dell'Istituto di statistica di Bologna, fondato su «due concetti fondamentali: quello di «affinità» e quello di «connessione» (*AP, SR, V Leg., Discussioni*, p. 22860).

¹⁶ Seduta del 5 maggio 1956, cit., p. 16185. Senza tecnici laureati, secondo Fortunati, «la vita degli istituti universitari, nel quadro della ricerca, subirà continui sussulti ogni volta che gli assistenti diventano liberi docenti o vincano concorsi universitari, e ogni volta vi sono spostamenti nell'azione degli istituti». La richiesta verrà reiterata anche durante la discussione del bilancio di previsione del Ministero della Pubblica Istruzione del 1958: cfr. *AP, SR, III Leg., Discussioni*, seduta del 13 ottobre 1958, p. 1645. I tecnici laureati vennero poi istituiti con l. 3 novembre 1961 n. 1255, ma il ritardo nell'emanazione del regolamento esecutivo porterà Fortunati a cercare di sanare la situazione con un'apposita proposta di legge: cfr. *AP, SR, IV Leg., Disegni di legge e relazioni*, n. 675, *Modificazioni e integrazioni della legge 3 novembre 1961 n. 1255, concernente il personale universitario non insegnante, per l'ammissione alle carriere di nuova istituzione*, d'iniziativa dei senatori Fortunati, Farneti Ariella, Granata, Perna, Piovano, Romano, Salati e Scarpino, comunicato alla presidenza il 25 giugno 1964: deferito alla Commissione della pubblica istruzione in sede deliberante, il progetto venne rimesso all'assemblea il 21 gennaio 1968, ma non venne mai discusso per la fine della legislatura.

¹⁷ Si veda il suo intervento del 13 ottobre 1958 cit., p. 1646 (secondo lo statistico, potevano aspirare al ruolo «i liberi docenti che hanno già ottenuto il giudizio di maturità nei concorsi per cattedra e che sono stati incaricati di insegnamento universitario per almeno cinque anni consecutivi negli ultimi

innovazione approvata dal parlamento prima delle elezioni anticipate del 1972 nell'ambito della riforma dell'ordinamento universitario, anche se la proposta della minoranza comunista, al contrario della legge Codignola del 1969, oltre alla liberalizzazione degli accessi all'università prevedeva anche l'abolizione delle tasse d'iscrizione e di frequenza¹⁸.

Tuttavia, nonostante sia stato all'origine di ulteriori provvedimenti minori (come ad esempio il riordinamento del personale dell'Istat, da lui proposto nel 1953, e approvato dal parlamento tre anni dopo¹⁹; o ancora la riforma della legge sui censimenti del 1952, che obbligava l'Istat a rendicontare i relativi finanziamenti con apposita gestione e consentiva ai dipendenti pubblici, liberi dagli impegni di ufficio, di lavorare nelle ore pomeridiane al censimento²⁰) è nella veste di oppositore che Fortunati è riuscito a dare il meglio di sé, dimostrando sul campo quell'inscindibile osmosi tra teoria e prassi, che costituisce indubbiamente la cifra distintiva dello studioso. È arduo sintetizzare in poche pagine venticinque anni di interventi polemici volti a contrastare ogni presa di posizione che risultasse svincolata dalle concrete manifestazioni morfologiche dell'economia e della società. Mi limiterò pertanto a enucleare alcune costanti del suo argomentare che meglio di altre possono far intendere la sua strategia di parlamentare.

Innanzitutto, l'adesione convinta alla parola d'ordine togliattiana della «democrazia progressiva»: il che equivaleva da un canto valorizzare tutte le for-

dieci anni») e *AP, SR, II Leg., Disegni di legge e relazioni*, n. 1362, *Istituzione del ruolo dei professori universitari aggregati*, d'iniziativa dei senatori Donini, Luporini, Fortunati, Pesenti, Sereni, Terracini, Granata, Bitossi e Montagnani Marelli, comunicato alla presidenza il 30 dicembre 1960 e *AP, SR, IV Leg., Disegni di legge e relazioni*, n. 282, *Istituzione del ruolo dei professori universitari aggregati*, d'iniziativa dei senatori Fortunati, Granata, Salati, Scarpino, Vaccaro, Piovano, Romano, Pesenti e Carucci, comunicato alla presidenza il 1° novembre 1963. Nelle discussioni del disegno di legge governativo, che aveva assorbito il progetto comunista, avvenuto nelle sedute del 19, 20 e 21 aprile 1966 (nelle due riunioni del 29 marzo Fortunati non aveva potuto partecipare per la morte del padre) è palese una larga convergenza di vedute tra maggioranza e opposizione in merito al dettato normativo uscito dai lavori della commissione referente.

¹⁸ Cfr. *AP, SR, IV Leg., Disegni di legge e relazioni*, n. 834, *Liberalizzazione degli accessi alle Università*, d'iniziativa dei senatori Sotgiu, Piovano, Farneti Ariella, Bonazzola Ruhl Valeria, Fortunati, Papa, Renda e Romano, presentato alla presidenza il 26 settembre 1969.

¹⁹ Si veda *AP, SR, II Leg., Disegni di legge e relazioni*, n. 195, *Revisione delle categorie del personale dell'Istituto centrale di statistica*, d'iniziativa del senatore Fortunati, comunicato alla presidenza il 23 novembre 1953. Il progetto venne anch'esso assorbito da uno governativo il 27 giugno 1956 e approvato dalla Commissione della Presidenza del Consiglio in sede deliberativa; si veda inoltre la l. 1° dicembre 1956 n. 1339 sul riordinamento delle carriere dell'Istat.

²⁰ Cfr. *AP, SR, I Leg., Disegni di legge e relazioni*, n. 1962, *Modificazioni alla legge sui censimenti del 2 aprile 1951 n. 291*, d'iniziativa del senatore Fortunati, comunicato alla presidenza il 26 ottobre 1951. Dopo una lunga navetta tra i due rami del Parlamento divenne la l. 2 agosto 1952 n. 1085.

me di autogoverno presenti nell'ordinamento, dall'altro richiedere il rispetto rigoroso della carta costituzionale, che per Fortunati (forzando al limite l'interpretazione) coincideva con la messa per iscritto dei valori che avevano guidato la Resistenza. Autogoverno, quindi, innanzi tutto significava valorizzare l'autonomia dei comuni e l'attuazione delle regioni, crogiolo di una nuova classe dirigente, come aveva affermato nel suo primo intervento al Senato il 2 luglio 1948²¹, a scapito di tutti quegli «enti, istituti, organismi, casse, cassette, baracche, baracchette, baracconi»²² assai fiorenti negli anni del centrismo, ma esso non doveva limitarsi agli enti locali. Ecco dunque richiedere, sempre nel 1948, il coinvolgimento attivo dei sindacati nella riforma degli uffici di collocamento, poiché «l'azione sindacale determina, in quanto tale, un aumento della domanda di lavoro e [...] attraverso l'esercizio del collocamento, l'azione sindacale è sentita nella sua immediata e lontana funzione economica e politica di trasformazione»: tanto più, che senza negare il controllo dell'apparato statale, in questo modo si faceva appello al «senso di responsabilità e di autogoverno delle classi lavoratrici»²³. Autogoverno poi significava coinvolgere la cittadinanza in tutte le decisioni rilevanti. Abbiamo già ricordato i Consigli tributari municipali operanti a Bologna, un modello che Fortunati riproporrà in diversi momenti, convinto che «solo attraverso una organizzazione autenticamente democratica degli accertamenti, cioè del controllo delle dichiarazioni del contribuente, che si può spezzare la convinzione profonda del contribuente italiano che l'imposizione tributaria non solo è un compromesso, ma è anche qualche cosa di peggio di un compromesso»²⁴. Autogoverno significava dunque avere per interlocutrice

²¹ «Come i nuclei della resistenza gettarono le basi politiche, sul piano storico, della formazione di una nuova classe dirigente» – affermava in quella sede – «come i comitati di liberazione nazionale costituirono un primo concreto strumento di funzionamento e di esperienza di questa classe, così è anche indubbio che nella vita, nella articolazione della struttura dello Stato, vi sono oggi migliaia di Amministrazioni comunali, che attraverso migliaia di uomini creano le premesse fondamentali di una nuova classe dirigente della vita pubblica italiana» (*AP, SR, I Leg., Discussioni*, p. 658).

²² Intervenedo nella discussione del bilancio di previsione dei Ministeri del Tesoro, delle Finanze e del Bilancio del 1957-58, così si esprimeva: «Bisogna cominciare ad intendere e a far intendere che in una società moderna Comune è Stato, che Provincia è Stato, che Regione è Stato, e che non si deve andare alla ricerca e alla costituzione di enti, di istituti, di organismi, di casse, di cassette, di baracche, di baracchette, di baracconi, per spendere il danaro pubblico e per organizzare la spesa pubblica, quando nel nostro Paese esistono migliaia di Comuni che fanno il loro dovere – da chiunque siano amministrati. (*AP, SR, II Leg., Discussioni*, seduta del 10 aprile 1957, p. 21569).

²³ Così nel suo intervento in merito al disegno di legge governativo recante *Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza ai lavoratori involontariamente disoccupati*: *AP, SR, Leg. I, Discussioni*, sedute del 16 settembre e del 17 novembre 1948, pp. 1759 e 3718.

²⁴ Intervenedo sul disegno di legge del governo relativo alla perequazione tributaria il 26 luglio 1950 (*AP, SR, I Leg., Discussioni*, p. 18889, dove vi è anche un esplicito riferimento ai Consigli tribu-

una cittadinanza politicamente attiva e consapevole, nei confronti della quale doveva valere il principio della massima trasparenza (Fortunati avrebbe forse preferito appellarsi alla pubblicità). E analogo atteggiamento doveva valere per l'esecutivo nei confronti dell'organo parlamentare: era pertanto impossibile discutere di bilanci preventivi senza aver prima analizzati i consuntivi degli anni precedenti: altrimenti il parlamento si sarebbe ridotto, argomentava, a svolgere il ruolo di «quel portatore di azioni della Montecatini, che, per il semplice fatto di essere azionista, crede veramente di poter partecipare alla direzione della Montecatini!»²⁵; era ugualmente irrazionale dibattere sui bilanci senza che almeno qualcuno degli obiettivi perseguiti dai singoli ministeri venissero enunciati e che il ministro difendesse la sua posizione non in premessa, ma a conclusione dei dibattiti²⁶; così come scorretto era far circolare la relazione economica del paese prima che fosse pervenuta nella commissione referente²⁷; circa quest'ultima, poi, Fortunati deprecava che il regolamento prevedesse unicamente resoconti sommari, occultando le accese discussioni avvenute al suo interno, così come di quei dibattiti nulla dicesse il relatore del progetto o addirittura, sollecitato dal ministro, modificasse l'accordo raggiunto con l'opposizione in commissione²⁸.

tari municipali, p. 18896 (il discorso è anche riprodotto in *Democrazia comunale e giustizia tributaria*, cit., pp. 95-119, in particolare pp. 102 e 116). Una dettagliata ricostruzione dell'attività dei Consigli è anche nel discorso del 26 ottobre 1948 cit., p. 3508.

²⁵ Discutendo lo stato di previsione dei Ministeri del Tesoro e del Bilancio per l'anno finanziario 1950-51 (*AP, SR, I Leg., Discussioni*, seduta del 20 luglio 1950, p. 18710).

²⁶ Si veda quanto afferma nella discussione sui bilanci di previsione dei Ministeri del Bilancio, delle Finanze e del Tesoro per l'anno finanziario 1954-55: «Avevo esposto la necessità che in una discussione generale, quale quella dei bilanci economico-finanziari, se non tutti, per lo meno taluni obiettivi politico-economici fossero chiaramente enunciati. Ho riletto il testo delle relazioni: nulla di tutto questo emerge dalle relazioni stesse» (*AP, SR, II Leg., Discussioni*, seduta pomeridiana del 7 luglio 1954, p. 6092) e nella discussione del bilancio del Ministero della Pubblica Istruzione del 13 ottobre 1958, cit., p. 1640: «Siamo alla terza legislatura, e continua un metodo che, a mio avviso, non può più legittimarsi con argomenti formali; siamo alla terza legislatura e ci troviamo ancora di fronte alla situazione paradossale di un Ministro che, in fondo, espone e difende il suo programma e quello del Governo cui egli appartiene, non a premessa, ma a conclusione di un dibattito. Il che è privo di logica; il che veramente non contribuisce, a mio giudizio, a consolidare e ad elevare il tono, il prestigio e la stessa rapidità di lavoro dello istituto parlamentare».

²⁷ È il rimprovero che Fortunati rivolge al Presidente del Consiglio Adone Zoli nella seduta del 10 aprile 1957, cit., p. 21557.

²⁸ Riferendosi ai lavori delle commissioni in sede referente, così si esprimeva: «L'ordinamento di tali lavori è ancora tale (certo anche per difficoltà oggettive) che il Senato, nel suo insieme, non riesce a cogliere compiutamente, attraverso la pubblicazione dei resoconti sommari, lo sforzo, la polemica aperta e talora anche drammatica con cui essi si svolgono e si concludono» (*AP, SR, V Leg., Discussioni*, seduta del 2 ottobre 1970, p. 16847). Si veda inoltre quanto afferma nella discussione in merito all'introduzione di un'imposta sulle società nella seduta dell'8 giugno 1954 (*AP, SR, II Leg., Discussioni*, p. 5222): «Credo anche che sia opportuno che nelle relazioni di maggioranza si tenga conto dei punti di convergenza già raggiunti in sede di Commissione, perché altrimenti si rischia veramente

Per quanto riguarda il rispetto del dettato costituzionale, va detto innanzi tutto che le diverse battaglie combattute da Fortunati in ambito tributario erano a suo avviso tutte volte ad attuare quanto disposto dalla Costituzione, dal momento che «ogni atto politico, ogni atto tributario, che tende[va] a diminuire la domanda dei consumi fondamentali da parte di milioni e milioni di operatori economici italiani, [era non solo] un atto economicamente irrazionale» ma eludeva il «raggiungimento dell'obbiettivo segnato dalla Carta costituzionale circa i principi della progressività nell'imposizione tributaria»²⁹. È ancora appellandosi all'art. 56 della costituzione laddove sancisce che l'elezione della Camera è effettuata a suffragio universale e diretto, che Fortunati intervenne con uno straordinario discorso (corredato da quattro tabelle di statistiche elettorali e numerose note in calce fitte di calcoli algebrici) contro la cosiddetta «legge truffa»: non solo il premio di maggioranza rappresentava ai suoi occhi «una forma moderna, tecnicamente elaborata, di riduzione del suffragio universale», che avrebbe, in caso di successo, rese aleatorie le norme costituzionali di revisione del testo, perché la maggioranza sarebbe stata di fatto già una maggioranza qualificata³⁰, ma, forte delle proprie competenze statistiche, si sforzò di dimostrare che attraverso il collegamento delle liste il progetto inficiava il rapporto diretto tra eletti ed elettori, tenuto anche conto del fatto che si trattava di «un premio che è tanto più intenso in termini relativi, quanto minore è, per collegio, il rapporto di forze delle liste che sul piano nazionale hanno raggiunto la maggioranza»³¹. Tutti i suoi numerosi interventi volti ad attuare nell'organizzazione economico-sociale del paese profonde riforme di struttura erano poi ispirati a suo dire dall'art. 36 della Costituzione che dispone per ciascun lavoratore «un'esistenza libera e dignitosa»³². Incostituzio-

di dare all'istituto parlamentare il ruolo non più di un dialogo, ma di un monologo. Se si raggiunge in Commissione un determinato accordo e poi il Ministro o qualcuno dei Ministri proponenti non conviene sull'accordo e il relatore ignora l'accordo stesso, mi pare che veramente la discussione preliminare in sede referente finisca nel nulla» e ancora quanto riferisce nella seduta pomeridiana del 7 luglio 1954, cit., p. 6092, circa il mancato accoglimento nella relazione finale delle posizioni sostenute dall'opposizione in commissione.

²⁹ Così nella seduta del 26 luglio 1951, cit., p. 18890 (vedi anche *Democrazia comunale e giustizia tributaria*, cit., p. 103).

³⁰ *AP, SR, I Leg., Discussioni*, seduta dell'11 marzo 1953, p. 39442.

³¹ Il che stava a significare che la nuova legge elettorale violava apertamente il principio del voto diretto sancito dal primo comma dell'art. 56 della Costituzione, come dichiarerà presentando in Senato una pregiudiziale nella successiva seduta del 18 marzo (*AP, SR, I Leg., Discussioni*, p. 39767). In merito al ruolo dell'opposizione in Senato in questo storico dibattito cfr. quanto scrive Gaetano Quagliariello, *La legge elettorale del 1953*, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 87-106.

³² «È pensabile, Onorevole Presidente, onorevoli colleghi» – si domandava durante il dibattito sullo stato di previsione dei Ministeri del Tesoro, delle Finanze e del Bilancio per l'anno finanziario

nale, poi, utilizzare il decreto-legge per modificare una disciplina complessa come quella dei mercati all'ingrosso, come era avvenuto con il ministro dell'Industria e commercio Giorgio Bo nel 1958:

Quando si parla di straordinarietà, di necessità e di urgenza, ricordava al giurista, il riferimento non va visto soltanto sotto l'aspetto di richiamo ad elementi di natura eccezionale. Per intrinseca caratterizzazione del decreto-legge, esso non può che cogliere un aspetto dell'ordinamento in atto, un aspetto della legislazione, ma non può intaccare tutta una legislazione, tutto un orientamento generale di una data legislazione³³.

Né era corretto chiedere alle Camere una delega per stabilire una nuova tariffa generale dei dazi doganali, considerato che l'art. 76 della costituzione impone che la delega deve contenere i principi e i criteri direttivi, mentre al Senato era stata presentata un'enunciazione schematica dell'obiettivo (la liberalizzazione dei cambi), quando invece «nell'attuale fase organizzativa del mercato capitalistico (che non è più il mercato della libera concorrenza [...]; che non è più quello dello schema ricardiano dei traffici internazionali) [...] è soltanto entrando nel meccanismo concreto degli strumenti politici ed economici, nella loro oggettivazione ed applicazione che in tempi moderni il controllo parlamentare può essere eseguito e la democrazia parlamentare avere un significato»³⁴.

Da quanto abbiamo fin qui esposto mi sembra che sia palese che Fortunati, con i suoi numerosi interventi, punti a legittimare l'intero ceto politico comunista come classe dirigente. Contro una vulgata che rappresentava il Pci come una forza rivoluzionaria, alle dipendenze dell'Unione sovietica, lo statistico, ancora una volta attingendo alla lezione togliattiana e all'esperienza bolognese e prescindendo del tutto dal contesto internazionale, si riallacciava idealmente alla stagione costituente, senza bardature ideologiche. «Comunemente», affermava in apertura della seconda Legislatura,

1953-54 – «una applicazione seria, libera e dignitosa, dell'articolo 36 nel nostro Paese, senza una politica economica di struttura? È pensabile veramente e seriamente che l'articolo 36 sia una pura enunciazione formale, retorica, senza alcun contenuto e senza alcuna validità?» (*AP, SR, II Leg., Discussioni*, seduta pomeridiana del 26 agosto 1953, p. 313).

³³ Intervenedo nel dibattito relativo alla conversione in legge di un decreto-legge che modificava le norme sul commercio all'ingrosso di alcuni prodotti alimentari (*AP, SR, III Leg., Discussioni*, seduta pomeridiana del 28 novembre 1958, p. 3096).

³⁴ *AP, SR, I Leg., Discussioni*, seduta pomeridiana del 21 dicembre 1949, p. 13059.

la polemica con l'opposizione e con noi, dal 1948, è condotta con riferimenti pseudo-ideologici e con deformati richiami alla realtà in cammino nell'Unione sovietica e negli altri Paesi, che giorno per giorno stanno costruendo la piattaforma del socialismo e il socialismo. La verità si è che questa realtà e questi riferimenti erano ben conosciuti prima del 1948. Perché, dunque, la conoscenza non ha impedito nel 1945 e nel 1946 dialogo, convivenza, collaborazione? Perché tale conoscenza non ha impedito dal 1943 al 1945 un patto democratico, che è la genesi storica immediata della Costituzione repubblicana?³⁵

E analoghi interrogativi, in maniera anche più insistente, continuerà a porre alla maggioranza quando si aprirà la stagione del centro-sinistra, convinto che l'apporto comunista sarebbe riuscito a indirizzare le riforme in atto sulla strada di una trasformazione strutturale, e non, come era solito dichiarare in aula, di un mero riformismo³⁶. In queste ricorrenti domande possiamo anche cogliere l'eco di una pagina di vita vissuta, tenendo presente il dialogo costruttivo (perseguito anche tra i banchi del Senato) con il suo maestro Gaetano Pietra, «cattolico consapevole e orgoglioso» e la presenza di cattolici all'interno del Gruppo intellettuali Antonio Labriola, da Fortunati creato durante la Resistenza³⁷. Se non vado errata da quanto consta dalla documentazione che ho raccolto, gli unici due economisti italiani a lui contemporanei citati nei suoi discorsi parlamentari sono i cattolici Pasquale Saraceno e Beniamino Andreatta³⁸, a conforto di quella

³⁵ Così nella seduta del 26 agosto 1953, cit., p. 312.

³⁶ Si veda ad esempio quanto afferma nella seduta del 6 luglio 1967 all'interno del dibattito sul programma economico nazionale: «Si può diversamente conservare e diversamente trasformare; ma una programmazione o conserva o trasforma. E si elude la sostanza della trasformazione, come si elude la natura democratica reale della trasformazione, quando, come nel programma, gli obiettivi e le riforme sono visti in se stessi e non come anelli di una catena di successione di riforme, entro cui si attua, si realizza e si può realizzare la trasformazione. In caso diverso non si attuano riforme: si concreta un riformismo» (*AP, SR, IV Leg., Discussioni*, p. 35627).

³⁷ Si veda al riguardo la diretta testimonianza dello stesso Fortunati in *Gli anni del «Labriola»* (1967), ora in *Democrazia comunale e giustizia tributaria*, cit., pp. 165-198. L'appellativo rivolto a Pietra è alla p. 166.

³⁸ Il riferimento ai due economisti compare nel lungo intervento di Fortunati nella discussione della legge istitutiva di un'imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili, che a suo parere snaturava la legge Sullo sull'urbanistica allora in discussione. In particolare si riferisce ai loro interventi al II Convegno di studi della Dc di San Pellegrino svoltosi tra il 26 settembre e il 2 ottobre 1962, dedicato quello di Saraceno agli obiettivi generali dell'intervento pubblico mentre quello di Andreatta era rivolto ai mutamenti strutturali che doveva prefiggersi una politica di piano. E concludeva in questo modo: «Non credo si possa sostenere che i professori da me già citati nel corso del dibattito siano criptomarxisti. Essi si sono occupati del problema, in realtà, come studiosi del movimento cattolico. Orbene questi studiosi, partendo da posizioni scientifiche diverse dalle mie, arrivano alla stessa conclusione: il fenomeno non si può combattere se non attraverso l'eliminazione totale della rendita fondiaria, che

«concordia discorde», come lui stesso la definiva³⁹, con i cattolici democratici che avrebbe voluto attivi e numerosi nelle aule parlamentari.

Membro, per l'intera durata del suo incarico parlamentare, della Commissione finanze e tributi, di cui sarà vice presidente dal 1953 a fine mandato, è soprattutto in questi ambiti che si distinse per applicare il proprio approccio statistico, volto a costruire una fenomenologia realistica, nell'analisi finanziaria e tributaria. Senza l'illusione «che in sede unicamente tributaria si potesse modificare sostanzialmente la situazione distributiva tipica di un dato mercato», ma del resto convinto «che per lo meno una politica tributaria può assecondare una più vasta politica economica, che a tale modificazione sia indirizzata»⁴⁰, rifuggendo quindi dalla visione «massimalista, secondo cui la manovra tributaria non potrebbe mai avere un ruolo politico ed economico»⁴¹, Fortunati in ogni suo intervento seppe infondere quella ontologia realistica, che era propria della sua particolare cultura marxista. Da qui l'attenzione al momento applicativo delle norme, che in ambito tributario comportavano «una chiara definizione degli accertamenti e degli organi di accertamento e di definizione del contenzioso» e l'adesione degli organi di accertamento e del contenzioso agli orientamenti politico-economici della manovra tributaria, un pericolo quest'ultimo, come aveva imparato dalla sua esperienza bolognese, che poteva arrivare fino alla loro «oggettiva contestazione»⁴²; da qui anche l'esigenza che le aliquote variabili, in questo caso dell'imposta sui consumi, fossero correlate all'ammontare del consumo solo «se e in quanto si riesca a stabilire che, effettivamente, in linea di massima, esiste una relazione fra il variare del consumo e

assume caratteri parassitari, dando all'ente pubblico anzitutto, non uno strumento tributario, ma un diritto reale» (*AP, SR, III Leg., Discussioni*, seduta antimeridiana del 18 dicembre 1962, p. 31008 e successiva seduta del 20 dicembre, p. 31146).

³⁹ L'espressione compare nella commemorazione di Gaetano Pietra svolta da Fortunati in Senato il 3 maggio 1961 (*AP, SR, III Leg., Discussioni*), dove in particolare ricordava (p. 17769) che «è stata, la nostra, sin dall'inizio, una intensa concordia discorde, in cui maestro e scolaro insegnavano ed apprendevano contemporaneamente, ed in cui la persona di ognuno aveva nell'altra, in continuità, stimoli e verifiche, per ritrovare nella comune libertà e in una comune metodologia la distinzione delle interpretazioni quando comuni risultavano gli obiettivi, o l'unità di impostazione quando anche distinte risultavano le finalità» (l'espressione comunque ritorna più volte nel discorso).

⁴⁰ Intervenedo sul disegno di legge governativo relativo al trattamento economico dei dipendenti statali (*AP, SR, I Leg., Discussioni*, seduta del 5 aprile 1949, p. 6807).

⁴¹ Così, a distanza di più di vent'anni dall'intervento che abbiamo appena citato, in merito ai provvedimenti predisposti dal governo per far fronte alla situazione congiunturale (*AP, SR, V Leg., Discussioni*, seduta del 7 ottobre 1970, p. 17372).

⁴² *Ibidem*. Sul contenzioso tra amministrazione comunale, Giunta provinciale amministrativa e Ministero delle Finanze, negli anni in cui Fortunati era assessore a Bologna, cfr. Baldissara, *Per una città più bella e più grande*, cit., pp. 218-225.

le caratteristiche economiche del consumatore, che giustifica e legittima razionalmente la variabile aliquota»⁴³. E in parallelo la diseguaglianza distributiva poteva essere combattuta solo quando la concentrazione del carico tributario risultasse essere superiore alla concentrazione della distribuzione del reddito, perché altrimenti «l'obbiettivo rimane campato in aria, come campato in aria rimane spesso quel che si legge nelle aule dei nostri tribunali: "La legge è uguale per tutti"»⁴⁴. Insomma, per concludere con le parole da lui stesso usate in una vivace polemica con il ministro Pella, per Fortunati il problema di fondo da sciogliere in via preliminare era sempre quello «di stabilire da chi, come, quando il costo dovrà essere pagato»⁴⁵.

⁴³ Così nel suo intervento durante la discussione di un provvedimento che modificava l'imposta erariale sull'energia elettrica (*AP, SR, I Leg., Discussioni*, seduta del 19 novembre 1948, p. 3772).

⁴⁴ Intervenendo nella seduta del 26 luglio 1950, cit., p. 18888 (si veda anche *Democrazia comunale e giustizia tributaria*, cit., p. 99).

⁴⁵ Discutendo i bilanci preventivi dei Ministeri del Tesoro, del Bilancio e delle Finanze per l'anno finanziario 1949-50 (*AP, SR, I Leg., Discussioni*, seduta pomeridiana del 24 maggio 1949, p. 7730).