CAMERA DEI DEPUTATI N. 3293

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato GONELLA GIUSEPPE

Presentata il 7 luglio 1966

Ripartizione tra i cittadini del reddito del capitale amministrato dallo Stato

ONOREVOLI COLLEGHI ! — 1. – Uno dei maggiori difetti che oggi ammala il nostro sistema legislativo della produzione economica esercitata dallo Stato sta, a nostro avviso, nel fatto che prende in considerazione il solo momento produttivo della utilità, mentre viene quasi del tutto ignorato a chi spetti ed in che modo debba essere ripartito il godimento delle ricchezze prodotte dallo Stato.

Questo grave difetto dell'ordinamento vigente è derivato essenzialmente dall'equivoco iniziale di aver applicato a questa nuova funzione assunta dallo Stato i criteri validi per le funzioni tradizionali.

Mentre lo scopo delle funzioni tradizionali dello Stato era tale che non poteva essere utile, per la sua stessa natura, altro che ai cittadini come tali (si pensi ad esempio alla amministrazione della giustizia), quando lo Stato assumeva, tra le altre funzioni, quella di produrre beni da destinare al mercato per scopo di lucro, il beneficio non era più conseguito dal cittadino come tale, ma da chi conseguiva la disponibilità del reddito monetario e reale.

Mancando nel nostro ordinamento la previsione legislativa della ripartizione dei redditi creati da questa nuova attività produttiva, il godimento delle ricchezze prodotte dallo Stato, è oggi conseguito non in base al principio della legge giusta – che in quanto parimenti utile dovrebbe garantire la ripartizione di questo reddito fra tutti i cittadini – ma in base al principio della legge del più furbo o del più forte.

I gruppi di pressione che continuamente interferiscono nella politica economica e che purtroppo esplicano la loro deleteria influenza anche sul Parlamento e sul Governo, non sono altro che la testimonianza vivente del *caos* che oggi domina nella ripartizione delle ricchezze e dei redditi prodotti dallo Stato.

Scopo della legge che sottopongo alla vostra approvazione è quello di ricondurre nell'alveo della norma giuridica oltre che di quella morale, un fenomeno di vitale importanza per l'avvenire del popolo italiano.

2. – Colmare la lacuna dell'ordinamento in questo settore significa precisare in quale relazione giuridica si trovi il cittadino nei confronti del potere della produzione economica.

Questo rapporto deve essere tale da attribuire ad ogni cittadino un diritto soggettivo pieno, cui deve corrispondere un vero e proprio obbligo dell'organo della produzione, secondo lo schema del diritto privato.

Ove mai infatti si tutelasse l'interesse del cittadino al conseguimento del reddito del capitale dello Stato secondo lo schema dell'interesse legittimo o del diritto soggettivo attenuato, si consentirebbe all'organo una discrezionalità che sostituirebbe allo Stato di

diritto l'apparato delle clientele. Questa discrezionalità nel concedere o nel negare la distribuzione della ricchezza si determinerebbe infatti nella possibilità di mascherare sotto la parvenza di interesse sociale il conseguimento di scopi egoistici e particolari. Si realizzerebbe così una concezione puramente paternalistica della politica sociale in cui gli uomini politici generosamente regalerebbero la roba degli altri imbrogliando i cittadini almeno due volte: innanzitutto perché se si dà in elemosina al popolo quello che al popolo spetta di diritto, gli si deve prima portar via quello che poi gli viene elargito in benevola concessione; in secondo luogo si carpisce al cittadino una indebita riconoscenza morale su cui si creano le clientele fondate su meschine considerazioni di interessi e le basi elettorali sulla contrattazione assistenziale del governo e del sottogoverno.

Per ovviare a questi gravi inconvenienti che alterano i rapporti tra potere della produzione economica e cittadino, occorre che la ripartizione dei redditi sia realizzata riconoscendo al cittadino un diritto della persona con contenuto patrimoniale in guisa che, finalizzandosi il profitto alla persona si ponga la necessaria premessa per razionalizzare ogni forma di programmazione economica.

Perché infatti un giudizio di valore – inteso come adeguamento di mezzo a fine – sia normale, è necessario che il giudizio di previsione non si limiti solamente al ciclo produttivo, ma venga lanciato in profondità nel tempo fino alla chiara e netta determinazione del momento edonistico, il che significa che deve essere capace di stabilire, sia pure mediante un criterio di determinabilità, le persone che godranno dei beni producendi.

Ove non si accogliesse questa tesi, mancando la finalizzazione della produzione della ricchezza alla persona umana, ne deriverebbe fatalmente una deformazione di tutto l'ordinamento giuridico, sicché il patrimonio dello Stato verrebbe concepito come patrimonio senza proprietario ovvero proprietario di se stesso. E quando questa deformazione psicologica si determina nell'ambito della società, l'individuo perde la consapevolezza della stessa strumentalità dell'ordinamento e dei beni e li immagina come se fossero essi stessi portatori di un interesse proprio e diverso da quello dei cittadini per cui l'ordinamento ed i beni devono invece valere nella loro strumentalità.

L'individuo allora perde il controllo psicologico sul patrimonio che lo circonda ed è preso da un senso di inferiorità nei confronti dei grandi complessi economici organizzati.

Su questa opinione generale dell'uomo della strada specula essenzialmente il malcostume politico, poiché è chiaro che patrimonio senza proprietario non esiste, e che pertanto il patrimonio è di due categorie di persone: o è dei cittadini o è dei governanti, non dello Stato inteso come pura astrazione, poiché è tempo che ci rendiamo conto che i fantasmi non esistono nemmeno nel campo del diritto.

Ecco perché occorre attribuire al cittadino oltre alla quota di reddito del capitale dello Stato, anche il diritto di pretenderla, chè altrimenti verrebbe consentito al cittadino il solo godimento fisiologico dei beni.

Io non posso affermare che un cavallo è proprietario del foraggio che mangia mentre l'unico vero proprietario sia del foraggio che del cavallo è l'allevatore di bestiame. Io posso invece affermare di essere proprietario di un tozzo di pane quando oltre ad averlo ho il diritto di pretenderlo e di rivendicarlo nei confronti di tutti.

Ecco la ragione per cui, ovemai il Parlamento non accettasse di regolare il potere della produzione economica nel sistema legislativo che vengo a proporre, la produzione e la distribuzione dei beni sarebbero realizzate in una forma di allevamento di uomini in cui il potere politico avrebbe la discrezionalità di distribuire dall'alto la quantità di foraggio *pro capite* e l'arbitrio di concederla o di negarla.

Possiamo qui menzionare in rapidi cenni i più importanti vantaggi derivanti da questa legge:

1) si realizza innanzitutto una valida sintesi fra le due concezioni a tutt'oggi in antitesi della libertà giuridica e della libertà dal bisogno in quanto si da al cittadino oltre ad una quota di reddito anche il diritto di pretenderla *arricchendolo così oltre che del bene economico anche del bene giuridico che soddisfa la sua esigenza della « certezza del diritto »*;

2) si pone un naturale limite tra il momento della sovranità e quello della autonomia privata.

Pur riconoscendo infatti alla sovranità statuale il potere di intervenire nel procedimento di creazione e di distribuzione della ricchezza si evitano i difetti e gli squilibri tipici dei progetti tradizionali e del « prezzo contabile ». Mentre infatti nei sistemi tradizionali, alla pianificazione della produzione segue fatalmente la pianificazione dei consumi sulla base del consumatore statistico piuttosto che di quello reale, con questo progetto, attribuen-

dosi ai cittadini invece dei beni di consumo il denaro per comprarli, si fa derivare dalle scelte del consumatore il prezzo di mercato e quindi la pianificazione della produzione.

È ovvio infatti che quando il cittadino sceglie i beni di consumo spendendo denaro, orienterà prevalentemente la produzione sui beni con prezzo più alto che saranno anche quelli maggiormente richiesti;

3) si viene a porre l'economia statale nelle condizioni di economicità che oggi le mancano, in quanto si sostituisce alla concezione burocratica degli organi direttivi, quella del *finalismo al profitto* (che attualmente è prerogativa della sola economia privata) che ne consente ad un tempo la razionalizzazione ed il coordinamento con tutto il sistema dell'economia di mercato;

4) si consegue il potenziamento anche dell'economia privata in quanto, attribuendosi ad ogni cittadino un minimo di livello di reddito, si predispone al consumo tutta la collettività.

Come è noto, l'impresa moderna è caratterizzata dal fatto che la produzione prescinde dalla domanda sicché, col riconoscere al cittadino un minimo di reddito, si fa di lui un consumatore e si incoraggia l'attività produttiva in quanto si sblocca il mercato dai pericoli della sovraproduzione;

5) il bilancio dello Stato relativo alle *uscite* (concernente le spese necessarie all'espletamento delle pubbliche funzioni) viene distinto dal bilancio degli investimenti produttivi relativo alle *entrate*, con la conseguente razionalizzazione di tutto il sistema contabile;

6) si andrà gradualmente ricomponendo l'unità spirituale della Nazione, oggi ancora dilaniata da lotte di fazione, in quanto divenendo ogni cittadino effettivamente *comproprietario* del patrimonio nazionale, si renderà facilmente consapevole della coincidenza del proprio interesse con quello della società;

7) solo finalizzando al profitto del cittadino l'attività produttiva dello Stato se ne potrà conseguire ad un tempo la razionalizzazione e la moralizzazione (San Tommaso affermava che l'etica è un aspetto della razionalità).

Ogni cittadino, quale comproprietario del patrimonio produttivo nazionale, avrà interesse a controllare ed a denunciare ogni irregolarità in quanto sarà effettivamente consapevole che ogni pregiudizio alla economia nazionale ed ogni indebita appropriazione di reddito, si consolida nella lesione anche del proprio personale interesse;

8) la sottrazione al potere politico ed al sottogoverno della disponibilità dei redditi diversi da quelli previsti in bilancio, eliminerà ogni incentivo a far politica a scopo di lucro, ponendo le premesse per una reale moralizzazione della vita pubblica;

9) si determina un valido e stabile equilibrio fra la politica dei redditi e quella dei salari in quanto si viene ad inserire nel corpo sociale un nuovo interesse capace di porre automaticamente un limite razionale alle rivendicazioni sindacali.

Posto infatti che il pericolo di una incontrollata politica sindacale è quello di determinare l'incremento dei costi e la compressione dei redditi oltre i limiti tollerabili dallo equilibrio nazionale ed internazionale dei mercati, divenendo ogni cittadino titolare anche di una quota del reddito, conterrà la propria rivendicazione salariale entro il limite che gli consenta il massimo utile globale che sarà così anche il massimo utile sociale;

10) per quanto riguarda il delicato problema di stabilire il criterio della ripartizione del reddito si è preferito riconoscere una quota di reddito uguale per tutti, ché altrimenti volendosi attuale una ripartizione discriminata a seconda delle qualità personali e delle esigenze di ogni individuo, si sarebbe incorsi nei gravi inconvenienti dei progetti di tipo assistenziale (esempio il piano Beveridge presentato al parlamento inglese nel novembre del 1942) in cui oltre alle ingenti spese di accertamento e di controllo si sarebbe verificato il grave inconveniente sopra rilevato, di conferire ad un organo una discrezionalità che facilmente può mascherare il favoritismo e l'interesse di clientela.

È sufficiente infatti che un trattamento discriminato in rapporto alla consistenza patrimoniale dei singoli cittadini venga effettuato all'atto dell'accertamento e del prelievo fiscali.

4. – Prima di chiudere questa breve relazione del progetto ritengo opportuno prevenire la obiezione che questa legge possa essere considerata inutile in quanto il capitale produttivo dello Stato sarebbe attualmente quasi privo di reddito.

La verità è invece che proprio la scarsa redditività dell'attuale sistema importa un mutamento radicale dell'ordinamento.

Anche se con questa legge si dovesse attribuire inizialmente ad ogni cittadino un solo centesimo, ciò che conta è che unitamente a questo minimo gli venga contestualmente

data la speranza che quel centesimo possa diventare domani una somma sempre maggiore. Non esiste infatti limite alla produzione della ricchezza e pretendere di contestare oggi al cittadino il suo legittimo diritto a partecipare all'utile del capitale dello Stato solo perché momentaneamente scarso, sarebbe come pretendere di negare la bontà di una esperienza futura in base al risultato fallimentare di una esperienza passata.

Il presente progetto di legge realizzato con i contributi scientifici di esperti qualificati (1), si basa su dei principî di fondamentale buon senso ed è idoneo a risolvere razionalmente i maggiori problemi di politica economica del nostro tempo.

Posto che proprietario di un bene è essenzialmente chi ne gode e percepisce i redditi con la garanzia dell'ordinamento giuridico, attribuendo al cittadino il diritto al dividendo del capitale produttivo dello Stato, gli si viene ad attribuire una quota ideale di proprietà e quindi si realizza, con una formula effettivamente sociale, l'espropriazione dello Stato a favore dei cittadini.

Ogni cittadino verrà così a conseguire in aggiunta alla sua proprietà personale ed a quanto sa produrre col suo lavoro, anche un diritto personalissimo ed inalienabile ad una parte del reddito monetario e del capitale comune.

Il progetto che sottopongo alla vostra approvazione, pur risolvendo il problema sociale con una formula più avanzata di qualunque altra finora proposta non è in antitesi con i principî basilari della proprietà privata e dell'economia di mercato.

5. – Al fine di prevenire la possibilità che questa proposta di legge sia considerata un progetto meramente utopistico, mi sia concesso di dimostrare la pratica possibilità di realizzarla con qualche brevissimo cenno di tecnica legislativa.

Infatti, anche se l'istanza sociale verrebbe ad essere soddisfatta mediante un atto di volontà unilaterale (la volontà del legislatore), la dinamica degli interessi e la struttura dell'ordinamento, assumerebbero in questo sistema un valore analogo a quello che si sarebbe conseguito mediante un contratto di società a scopo di lucro fra tutti i cittadini. L'ordinamento sarebbe realizzato pertanto nel rispetto di quelle fondamentali intuizioni giusnaturaliste che hanno costituito il più poderoso contributo alla creazione del moderno Stato europeo.

In fondo l'esperienza del diritto commerciale ha già realizzato l'istituto della società per azioni in cui caratteristica differenziale rispetto alle società tradizionali è, fra le altre, la mancanza dell'*intuitus personae*, come fondamento del rapporto associativo.

Non v'ha dubbio pertanto che non deve essere il numero dei soci, che in questo caso dovrebbe corrispondere a quello dei cittadini, che possa preoccupare il legislatore. Una volta che l'esperienza commerciale ha dimostrato la pratica possibilità di instaurare dei rapporti associativi senza l'*intuitus personae*, non dovrebbe sorgere alcuna preoccupazione pratica nella realizzazione di un vincolo di questo genere tra milioni di persone piuttosto che tra alcune centinaia di migliaia.

Del resto il tentativo delle scuole economiche tedesche, che si sono rese promotrici dell'azionariato popolare, hanno seguito questo indirizzo. Mi sembra tuttavia che mentre queste scuole sono cadute nell'empiria, per il fatto che hanno tentato di creare dei diritti con contenuto patrimoniale semplicemente vendendo dei titoli azionari in piccole dosi, in modo cioè da conseguire la polverizzazione della ricchezza, esse non sono tuttavia riuscite nell'intento di inquadrare il problema del diritto sociale in una concezione giuridica universale.

---

(1) Ricordo i fondamentali contributi del professore GIACINTO AURITI, docente dell'Università di Roma, *Il potere della produzione economica nello Stato di diritto* in « Atti del I Congresso del Centro di Studi Politici e Costituzionali » Università di Roma 12-15, gennaio 1961, pag. 39 e segg., ed i suoi numerosi articoli pubblicati sul settimanale *La rivolta del Popolo* nel 1965-1966; gli autorevoli insegnamenti del professore GUIDO MENEGAZZI che nella recente prolusione al corso nell'Università di Padova del 27 gennaio 1966 ha auspicato « *un ordine funzionale della attività e dei redditi* » capace di trasformare « *i proletari in proprietari e veri soggetti della economia sociale* ». Cfr. *Annali della Università di Padova*, serie I, vol. II, 1965-1966, pagina 12 e segg. dell'estratto); del professore CARMELO OTTAVIANO dell'Università di Catania il quale si è reso promotore di una *Teoria della proprietà per tutti*, (ed. Cedam, Padova, 1964); PAOLO SELLA DI MONTELUCE, *Dottrina del valore di interazione e del salario sociale*, Roma 1959. Orientamenti che troviamo anche nelle Encicliche sociali dei Papi da Leone XIII a Giovanni XXXIII (Cfr. IGINO GIOARDANI, *Le encicliche sociali dei Papi da Pio IX a Pio XII*, ed. Studiem, Roma, 1944; C. OTTAVIANO, *op. cit.*, bibl. cit., pag. 13 e segg. delle dichiarazioni preliminari) e che costituiscono un contributo di alto valore scientifico e sociale.

Ad ulteriore prova della perfetta realizzabilità del progetto sta la circostanza che il legislatore ha già affrontato e risolto problemi ben più difficili. Si ricordi ad esempio il razionamento dei beni di prima necessità in tempo di guerra con l'istituto della « carta annonaria ». Allora fu attuata addirittura la distribuzione di beni reali (pane, olio, farina, scarpe, tessuti, ecc.) che avevano un peso ed un volume con tutti i relativi problemi di conservazione e distribuzione.

Il progetto invece che vi vengo a proporre comporta come unico problema quello di distribuire « carta moneta », la cui conservazione e distribuzione potrà essere attuata con un semplice sistema di pagamento su uffici postali o su sportelli di banca.

Sono certo che al di là ed al di sopra di ogni spirito di parte, se il Parlamento troverà in sé la forza di approvare questa legge renderà un incomparabile servizio alla Nazione.

Solo finalizzando infatti la programmazione economica alla persona umana si potrà dare alla politica sociale il suo vero, intrinseco significato, che altrimenti non resta altra possibilità che il vuoto linguaggio della demagogia.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

In virtù della presente legge che è abrogativa di tutte le altre con essa incompatibili ed in attuazione dell'articolo 2 della Costituzione, il patrimonio produttivo di reddito, appartenente allo Stato, viene attribuito in comproprietà ai cittadini, ai quali viene pertanto riconosciuto un diritto della persona con contenuto patrimoniale uguale per tutti, non trasferibile né per negozio tra vivi, né per successione *mortis causa*.

ART. 2.

L'amministrazione dei beni patrimoniali dello Stato viene a tal fine affidata ad un organo della produzione economica, denominato Comitato nazionale della Produttività composto, in conformità del Regolamento di attuazione, da rappresentanti delle categorie produttive e precisamente dal capo responsabile e da un rappresentante dei lavoratori per ogni singola impresa o complesso economico sottoposto al controllo del C.N.P.

I membri saranno raggruppati in sezioni e sottosezioni corrispondenti alle varie attività produttive.

Ogni sezione designerà un proprio rappresentante nel Consiglio direttivo, con compiti di coordinamento tra i vari settori della produzione.

L'Assemblea procederà alla nomina di un Presidente al quale saranno demandati tutti i poteri di rappresentanza e di attuazione delle deliberazioni degli organi collegiali.

Il C.N.P. è sottoposto, a norma di regolamento, ad un controllo da parte della Pubblica Amministrazione, la quale però è in ogni modo esclusa da ogni forma di gestione diretta e indiretta.

ART. 3.

Il C.N.P. ha pieni poteri di procurare i finanziamenti necessari con le forme ordinarie.

ART. 4.

Il C.N.P. è tenuto a presentare un bilancio annuale che dovrà essere approvato dalla Corte dei conti con una organizzazione aggiornata ai compiti predetti e pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*.

Le attività che dovessero manifestare caratteristiche non occasionali di antieconomicità

dovranno essere liquidate ed i proventi della liquidazione dovranno essere destinati ai fini produttivi dell'Ente, con chiare caratteristiche di convenienza economica.

ART. 5.

Le quote di reddito, il cui ammontare sarà proporzionato, in conformità del regolamento di attuazione, al nucleo familiare, saranno corrisposte ai capifamiglia.

Ogni capofamiglia potrà riscuotere la quota di reddito esibendo un idoneo documento comprovante il suo diritto.

ART. 6.

Ovemai la quota di reddito da ripartire fosse talmente modesta da renderla trascurabile, l'utile potrà essere accantonato, in attesa di una ulteriore erogazione.

ART. 7.

Per i proventi del patrimonio produttivo dello Stato già impegnati nei bilanci di previsione all'atto della promulgazione della presente legge, è rimessa alla disciplina transitoria governativa reintegrarne la disponibilità di bilancio con mezzi idonei.

ART. 8.

L'attuazione della presente legge sarà contemplata da un regolamento di attuazione presentato dal Governo al Parlamento per la sua approvazione.