

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1916

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PAROLO, ANDREUZZA, BAZZARO, BELLACHIOMA, BELOTTI, BIANCHI, BILLI, BUBISUTTI, CAFFARATTO, CAPITANIO, CECCHETTI, COVOLO, DARA, DE ANGELIS, DI MURO, DI SAN MARTINO LORENZATO DI IVREA, DONINA, FANTUZ, FERRARI, FOGLIANI, FOSCOLO, FRASINI, FURGIUELE, GASTALDI, GIACOMETTI, GOLINELLI, GUSMEROLI, IEZZI, LATINI, LAZZARINI, LUCCHINI, MACCANTI, MAGGIONI, ALESSANDRO PAGANO, PANIZZUT, PATASSINI, PATELLI, PETTAZZI, PICCOLO, POTENTI, PRETTO, RACCHELLA, TARANTINO, TIRAMANI, TOMBOLATO, VALLOTTO, ZOFFILI, ZORDAN**

Modifica all'articolo 2 della Costituzione, in materia di tutela del principio della buona fede nei rapporti tra la Repubblica e i cittadini

*Presentata il 14 giugno 2019*

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'epoca che stiamo vivendo rappresenta un momento critico in cui il rapporto tra Stato e cittadini si è sempre più deteriorato.

Questa crescente lontananza tra cittadini e istituzioni, che si registra nella maggior parte delle democrazie moderne, non può essere ascritta solo al disinteresse, al qualunquismo, né può essere vista solo come un segnale di protesta nei confronti di una classe politica ritenuta inadeguata.

Il rischio è, invece, che sia indice di una radicale perdita di fiducia nelle stesse istituzioni che garantiscono i principi fondamentali della democrazia.

Alexis de Tocqueville, nel suo saggio « L'antico regime e la rivoluzione », riflettendo sulle istituzioni democratiche, scriveva: « Il popolo, che non si lascia ingannare tanto facilmente quanto si crede dalle vuote apparenze di libertà, si astiene allora dovunque dall'interessarsi agli affari del

comune e vive tra le sue mura come uno straniero. Inutilmente i magistrati tentano di tanto in tanto di ridestare in lui quel patriottismo municipale che ha compiuto prodigi nel Medio Evo; il popolo resta sordo, i maggiori interessi della città non sembrano commuoverlo. Si vorrebbe che andasse a votare, là dove si è creduto necessario conservare la vana immagine di un'elezione libera; ma il popolo si ostina ad astenersene ». Questa rappresentazione della metà del XIX secolo trova una efficace rispondenza nella situazione attuale, dove il restringimento degli spazi di azione dei singoli e della società nei confronti dello Stato porta all'allontanamento dalle istituzioni democratiche e repubblicane, alimentando un diffuso senso di scetticismo.

Se, a questo, si aggiungono episodi di corruzione e di malgoverno, veri o presunti, per fronteggiare i quali la classe politica, in più occasioni, ha inasprito la legislazione in molti settori, si produce inevitabilmente, come conseguenza, un ulteriore irrigidimento del rapporto Stato/cittadini, in un susseguirsi senza fine di leggi e procedure che vengono concepite con il fine principale di tutelare la legalità, inibendo e relegando spesso in secondo piano gli obiettivi per i quali le stesse sono state promosse.

È questo un periodo in cui il cosiddetto consumismo non solo produce ed inghiotte i beni materiali, in un turbine senza fine di necessità e bisogni indotti, ma, ancor più gravemente, ha la necessità, allo stesso modo, di creare e bruciare anche le notizie il più rapidamente possibile.

Le notizie veicolate facilmente dai *social* e dai *media on line* sono ormai diventate il metodo ordinario con cui il cittadino non solo si informa, ma si rapporta con gli altri, e questa modalità di informazione e relazione ha coinvolto appieno anche tutte le istituzioni e la politica.

L'approfondimento nel merito e la verifica dell'attendibilità dei fatti riportati sono spesso recessivi rispetto alla necessità di dare la notizia prima possibile; le poche parole del titolo rappresentano quasi sempre l'intera notizia; non c'è più tempo per

l'analisi, per la riflessione, perché nel frattempo è già disponibile una nuova notizia.

E, in questo contesto, la politica, che ha legittimamente il fine di perseguire il consenso, si è immediatamente adeguata.

Lo stesso linguaggio comunicativo è stato fatto proprio anche dalle istituzioni, sempre per necessità di ottenere il consenso dei cittadini, seppure per motivazioni diverse.

Anche le inchieste giudiziarie diventano, a volte, lo strumento per stuzzicare i sentimenti più sensibili dei cittadini, dove la tendenza ad alimentare le notizie stride con le garanzie costituzionali degli interessati e anche con l'obiettivo di concludere le indagini e punire effettivamente i colpevoli; « si fa di ogni erba un fascio » cavalcando l'onda popolare alimentata dalle notizie scandalistiche che si susseguono, una dopo l'altra, dimenticando quasi completamente il merito e i fatti.

Analogamente il fisco, ad esempio, si affretta a comunicare ai cittadini i dati macro sull'evasione fiscale senza contestualmente comunicare il dato analitico degli stessi; allo stesso modo la Corte dei conti comunica gli sprechi nella pubblica amministrazione. In questa logica comunicativa, tutta basata sulla necessità di produrre notizie appetibili e immediatamente percepibili, non emerge in alcun modo la stragrande quantità di cittadini che, invece, è oberata da una pressione fiscale insopportabile; e la Corte dei conti non cita mai la quasi totalità degli amministratori pubblici che, in un contesto di risorse carenti, responsabilità personali elevatissime e burocrazia paralizzante, ogni giorno spendono tutte le loro energie nel tentativo di garantire i servizi ai cittadini.

Non è stata, però, solo la rivoluzione mediatica a favorire questo processo degenerativo.

A partire dalla fine degli anni '90 altri cambiamenti storici, assolutamente positivi per molti punti di vista, hanno contribuito a sgretolare il rapporto tra istituzioni e cittadini.

L'apertura dei commerci a livello mondiale e un nuovo modo di fare economia e finanza sono eventi che hanno inciso profondamente sulle istituzioni pubbliche e

sulla politica, che si sono spesso fatte trovare impreparate per affrontare le nuove opportunità ma anche i nuovi rischi. La forza del potere economico ha spesso preso per mano la politica, l'ha guidata e influenzata, portandola sempre più lontano dai bisogni reali dei cittadini e delle imprese, e, a volte, ponendola anche in contrasto con i principi fondanti della nostra cultura.

Questo processo, complice la grande crisi finanziaria ed economica che ne è seguita, ha profondamente segnato la fiducia del cittadino nei confronti delle istituzioni.

La politica, nel disperato tentativo di riguadagnare la credibilità che aveva e che ha perso, ha adottato una strategia che nell'immediato sicuramente era ed è la più facile e persuasiva, ma che nel lungo termine si sta rivelando controproducente: una lunga corsa ad approvare leggi e regolamenti che abbiano come obiettivo primario quello di essere immediatamente apprezzati dai cittadini, una tavola imbandita per saziare la pancia anziché un serio impegno a promuovere un percorso ragionato che favorisca l'utilizzo della testa, cioè della consapevolezza.

Si è passati, di volta in volta, dalla demonizzazione degli enti locali e di tutti i corpi intermedi, accusati di essere responsabili degli sprechi nella finanza pubblica, agli scandali giudiziari veri o presunti, all'emanazione di leggi che prevedono *Authority* di ogni tipo contro la corruzione, alla obbligatorietà di *audit* su ogni processo amministrativo, alla delegittimazione reciproca di un partito contro l'altro nella vana corsa per apparire al cittadino sempre un po' più puro e onesto degli altri.

Si iscrive in questo percorso anche la prematura cancellazione del finanziamento pubblico ai partiti e del sostegno alla libera informazione. Tutti provvedimenti certamente necessari per rimediare all'eccesso e all'abuso di poteri e risorse di cui la politica si era appropriata fino alla prima metà degli anni '90, ma, così come congegnati, forieri di ulteriori problemi proprio perché adottati inseguendo solo la ricerca immediata del consenso.

Assistiamo, ad esempio, al paradosso per cui sono state praticamente azzerate le

risorse per garantire la pubblica informazione proprio con riferimento ai soggetti che oggi ne avrebbero più bisogno, i *media* locali e molti quotidiani tradizionali, costringendo chi vuole fare informazione ad affidarsi alle influenze delle *lobby* economiche per garantirsi la sopravvivenza e, contemporaneamente, ad esasperare scandali per far leva sulla pancia del cittadino nella necessità di fare cassa.

La politica, non potendo più disporre di risorse adeguate per esercitare il ruolo ad essa attribuito dalla Costituzione, ha gradualmente modificato le regole fondamentali del rapporto con i cittadini, procedendo *in primis* con le varie leggi elettorali che hanno negato la possibilità di esprimere le preferenze, in seguito con la scelta di affidare il governo di organi costituzionali, come le province, a presidenti che devono svolgere il loro ruolo gratuitamente e che non sono direttamente eletti dai cittadini: tutte scelte che vengono presentate pubblicamente come volte alla semplificazione e alla riduzione della spesa pubblica, ma che, in realtà, hanno l'effetto di impedire la scelta del cittadino tramite il voto, ovvero nell'unico momento in cui davvero detiene un potere reale di scelta, e che hanno il pregio, per la politica, di ridurre i costi diretti per le campagne elettorali e di affidare a pochissimi soggetti il vero potere delle scelte.

Storture evidenti di un modo non ragionato di procedere da parte della politica, che appare sempre all'inseguimento delle aspettative dell'opinione pubblica, con il risultato di spingere l'amministrazione a non fidarsi di se stessa, di imporre ai procedimenti regole complicate e ripetitive e onerosi controlli interni, disperdendo importanti risorse che potrebbero altrimenti essere messe al servizio del cittadino. A ciò si aggiunga la prassi consolidata di introdurre nell'ordinamento penale fattispecie di reato non definite giuridicamente e liberamente interpretabili, con l'effetto di paralizzare ulteriormente la macchina burocratica e delegittimare ancor più la classe politica.

Come detto, un percorso che ha minato fortemente la credibilità della politica e

delle istituzioni, soprattutto per le legittime aspettative dei cittadini che desiderano un sistema democratico veramente trasparente, funzionante e garantista.

Invertire questa tendenza non è per nulla semplice, ed è per questo motivo che si ritiene necessario un cambio di paradigma nel rapporto tra la Repubblica, in tutte le sue articolazioni, e i cittadini.

Occorre ribaltare testualmente il modo di agire: è il momento di affermare con forza che anche le istituzioni pubbliche devono fidarsi dei cittadini.

Questo può sembrare un principio banale e scontato, ma, come tale, non è normato in nessun testo fondamentale dell'ordinamento.

La fiducia, in quanto aspettativa di esperienze positive, soprattutto in una condizione di incertezza, è un presupposto fondamentale per creare valore e per orientare positivamente il comportamento del cittadino. La fiducia non può essere vista solamente in un rapporto univoco da parte del cittadino nei confronti delle istituzioni, ma deve essere paritaria: i cittadini possono fidarsi della Repubblica solo se la Repubblica inizia a fidarsi dei cittadini. Per questo motivo il concetto della fiducia e del rapporto paritario fra lo Stato e i cittadini deve rivestire il rango costituzionale di prin-

cipio fondamentale dell'ordinamento attraverso l'inserimento nella Costituzione.

L'obbligo di buona fede oggettiva o correttezza, infatti, costituisce un autonomo dovere giuridico, espressione di un generale principio di solidarietà sociale. Tale principio deve essere inteso come una specificazione degli « inderogabili doveri di solidarietà sociale » imposti dall'articolo 2 della Costituzione, e la sua rilevanza si esplica nell'imporre, a ciascuna delle parti del rapporto obbligatorio, il dovere di agire in modo da preservare gli interessi dell'altra, a prescindere dall'esistenza di specifici obblighi contrattuali o di quanto espressamente stabilito da singole norme di legge.

Applicando questo principio costituzionale sarà gradualmente più semplice procedere alla semplificazione legislativa da tutti auspicata.

La presente proposta di legge costituzionale, quindi, intende inserire fra i principi fondamentali della Costituzione, segnatamente aggiungendo un secondo comma all'articolo 2, il principio della buona fede contrattuale, come ereditato dal diritto romano e normato dal codice civile (articoli 1337, 1366 e 1375), sul quale si sono già ampiamente espresse la dottrina e la giurisprudenza.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

Art. 1.

1. All'articolo 2 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« La Repubblica e i cittadini agiscono secondo buona fede ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



\*18PDL0064890\*