

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1904

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato CASINI PIER FERDINANDO

Presentata il 18 novembre 1987

Disciplina dei sondaggi preelettorali e delle imprese demoscopiche di sondaggio

ONOREVOLI COLLEGHI! — Da decenni sociologi e giuristi si interrogano sulle possibili influenze che i mezzi di comunicazione possono esercitare sulle opinioni e sugli atteggiamenti dei cittadini (le ricerche svolte e la letteratura raccolta hanno delineato una grande varietà di indirizzi teorici e risultanze: si profilano fenomeni in cui la comunicazione è stata efficace, altri in cui non ha funzionato o ha addirittura prodotto effetti diametralmente opposti a quelli desiderati). Intenzione lodevole che spesso è sfociata, e tuttora sfocia, nel timore delle reazioni emotive dell'opinione pubblica e nella conseguente tentazione di proteggerla non attraverso la predisposizione di una disciplina positiva ma tramite la determinazione di una serie di restrizioni. Restri-

zioni la cui *ratio* sembra fondarsi, altrettanto presuntivamente, su una difficilmente dimostrabile irrazionalità diffusa dei cittadini. Conseguentemente a ciò la ricerca massmediologica più affinata ha spostato la propria attenzione dagli effetti specifici originati dalla comunicazione alle modalità di esercizio dei singoli *media*, soppiantando lo studio delle ipotesi di incidenza di uno stimolo con quello inerente le logiche politiche ed economiche sottostanti ai modi di utilizzo e gestione dei *media*.

Nel caso specifico della diffusione dei risultati di un sondaggio preelettorale se è possibile che un utilizzo parziale o non veritiero alteri o influenzi l'espressione del voto — nei sondaggi in argomento, infatti, l'opinione dei cittadini non è più

solamente in rapporto diretto con il comportamento dei candidati e dei partiti, ma s'informa e si forma in via mediata e impersonale, in relazione al giudizio conosciuto di una massa di cittadini — la trasparenza organizzativa e finanziaria dell'istituto demoscopico, la viabilità e conoscibilità dei committenti e degli acquirenti dell'indagine, la pubblicità dei criteri e delle modalità di acquisizione dei dati, possono depotenziarne ogni « occulto » scopo distorsivo.

Il problema giuridicamente più rilevante, in una visione evolutiva dei rapporti di comunicazione, riguarda il modo in cui debbano garantirsi e disciplinarsi interessi contrastanti. L'indagine sulle implicazioni che scaturiscono dal confronto fra le esigenze di una tutela pubblica dell'informazione « passiva » e i diritti di libertà attinenti alla manifestazione attiva del pensiero e alla iniziativa economica si deve focalizzare su quegli aspetti dei rapporti economici riconducibili all'ambito e ai contenuti del pubblico intervento, nella sua relazione con sfere di garanzie giuridicamente stabilite.

L'esercizio di un'impresa demoscopica implica il problema dei limiti alle attività economiche connesse con la divulgazione del pensiero.

Un'eventuale disciplina limitativa, intesa a regolamentare l'uso di uno strumento — quello del sondaggio — che è anche modo di manifestazione del pensiero potrà riguardare solo l'aspetto strutturale non sostanziale, cioè l'assetto proprietario e finanziario dell'istituto demoscopico e di criteri di utilizzazione e diffusione dei risultati.

Alla domanda se sia possibile applicare le limitazioni previste dal secondo e terzo comma dell'articolo 41 della Costituzione, e dirette a far svolgere una situazione economica nel senso dei dettami dei principi di giustizia sociale, a questo tipo di attività imprenditoriale connessa con la divulgazione del pensiero e, in particolare, fino a che punto tali limiti potranno applicarsi, affinché non incidano o ledano il contenuto del pensiero che si intende manifestare, risponde specifica-

mente, il secondo comma dell'articolo 41 della Costituzione, il quale stabilisce che l'attività economica privata « non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno... alla libertà... », mentre inquadra la clausola generale dell'utilità sociale negli ambiti del controllo pubblico dell'iniziativa privata, si riferisce, con il concetto di libertà a disciplinare i rapporti fra esercizio della libertà economica e le altre posizioni soggettive di libertà, limita la prima, offrendo un criterio preventivo per reprimere l'eventuale abuso, in funzione di garanzia delle seconde in un settore, come quello della demoscopia in cui i diritti sociali — così come tratteggiati negli articoli 3, secondo comma, 41, secondo comma, 42, secondo e terzo comma della Costituzione — si rapportano a libertà individuali — quali quelle menzionate dagli articoli 21 primo comma, 48 secondo comma, 41, primo comma della Costituzione — entrando in relazione con diritti derivati da fonti di pari grado, si rende necessario un reciproco equilibrio fra principi, un bilanciamento fra esigenze contrastanti che impediscano che l'esplicazione dell'attività e la struttura finanziaria dell'impresa giornalistica pregiudichino la libertà di manifestazione del pensiero.

Va, altresì, evitato che le misure introdotte da una normativa derogatoria e limitativa del diritto comune — il cosiddetto statuto dell'impresa demoscopica imponendo limiti di carattere negativo e quantitativo sul modo di organizzazione dell'impresa demoscopica, dispieghi i propri effetti nel senso di una funzionalizzazione dei diritti in questione, menomando la libera disponibilità del fine operativo e dell'uso strumentale dei diritti fondamentali.

La necessità di uno statuto speciale riservato alle imprese demoscopiche è motivabile in base al riconoscimento della tipicità del prodotto sondaggio, premettendo come la disciplina non debba, comunque, sottointendersi quale intervento restrittivo e censorio dei diritti dell'articolo 21 della Costituzione e intendendolo come mero limite di legittimità e

non di merito, attuando un'implicita differenziazione — in ragione del fine — fra imprese giornalistiche e impresa commerciale *tout court*.

La legittimità dello statuto speciale, operante in deroga al regime del diritto societario-commerciale, è stata peraltro già riconosciuta — attraverso il quinto comma dell'articolo 21 della Costituzione — e formalmente ammessa attraverso la legge 5 agosto 1981, n. 416 e la legge 25 febbraio 1987, n. 67 per le imprese editrici di giornali.

Inoltre all'articolo 3 della Costituzione è riconducibile, l'ignoranza degli interessi economici e politici effettivi come impedimento alla « genuina formazione delle opinioni e poiché questa rappresenta indubbiamente un elemento costitutivo del pieno sviluppo della persona umana e del libero esercizio del diritto di voto (articolo 48, secondo comma della Costituzione) diventa legittimo assimilare tale impedimento a quegli ostacoli che, sempre il citato comma dell'articolo 3, la Repubblica ha il compito di rimuovere.

Lo statuto, infine, confermerebbe, secondo questo indirizzo la propria compatibilità con i disposti combinati degli articoli — 41, secondo comma e 42, secondo comma della Costituzione — relativi ai rapporti economici per i quali « il diritto di proprietà non si configura come illimitato, al contrario viene inserito in una più ampia visione solidaristica, sintetizzata dal concetto di utilità sociale ».

Ci pare che una garanzia al « ricevente » possa fornirsi attraverso la pubblicizzazione degli assetti proprietari e dei committenti, atta ad evidenziare i legami/rapporti esistenti fra istituto e capitale, e istituto e clientela, esplicitando il grado di neutralità dell'informazione fornita, chiarendo i fini politico-economici che la diffusione del sondaggio persegua o implichi, rivelando il livello di attendibilità dei dati, riducendo, quindi, i pericoli di mistificazione delle opinioni cosicché se non sia possibile evitare del tutto fenomeni di eterodirezione e condizionamento, essi siano almeno svelati, e dunque in qualche modo depotenziati nei loro effetti.

Noti il fine e l'oggetto della garanzia riesce più agevole affrontare il problema della sua struttura; questione che si risolve nell'individuazione del « meccanismo » di sicurezza preordinato nei confronti delle attività o situazioni irregolari, a salvaguardia dell'interesse.

Secondo l'accezione giuridica, generale ed empirica, si allude con il termine « garanzia » — usato, nel tema in discussione, in osmosi con il termine « controllo » — al principio, all'istituto, alla situazione soggettiva che riceve un'assicurazione di maggiore stabilità e certezza, ricomprendendovi i meccanismi giuridici di sicurezza che l'ordinamento stabilisce al fine di salvaguardare e difendere l'integrità di un suo valore. Infatti, dovunque ricorra un fenomeno di garanzia si riscontra la presenza di un congegno o meccanismo preordinato alla tutela di un interesse, di cui si avverte la precarietà e l'insicurezza, di fronte al pericolo ch'esso sia compromesso da attività od eventi avversi.

L'idea di garanzia, scomposta nei suoi elementi, implica dunque: l'esistenza di un interesse ossia la relazione di utilità che lega un soggetto ad un bene; la previsione del pericolo che s'avverte incombere sull'interesse; la predisposizione di un apprestamento o congegno idoneo a conferire al portatore dell'interesse la sicurezza che l'interesse sarà soddisfatto.

Quindi solamente « un controllo » — cioè un *agere* giuridicamente qualificato — poteva tendere all'attuazione concreta dei limiti posti dalla normativa regolamentare e al rispetto delle finalità del pubblico interesse e dell'utilità sociale. Criteri, questi ultimi, di sintesi e chiusura che accorpano tutti gli interessi sociali, siano sostantivi o strumentali. Valori, quindi, che rappresentano sia i presupposti che gli scopi legittimanti l'attività di garanzia compiuta nell'esercizio di funzioni neutrali.

Per le ragioni sopra esposte la proposta di legge in esame precisa, all'articolo 1, l'oggetto e l'ambito di applicazione della normativa.

Sancisce all'articolo 2 il divieto alla diffusione dei risultati dei sondaggi in determinati periodi (riprendendo la *ratio*

della legislazione che vieta la propaganda elettorale nel periodo immediatamente antecedente le elezioni: legge 4 aprile 1956, n. 212, modificata dalla legge 24 aprile 1975, n. 130, articolo 52 della legge 25 maggio 1970, n. 352, modificato dall'articolo 3 della legge 22 maggio 1978, n. 199).

Gli articoli 3 e 4 chiedono la qualificazione, in trasparenza, della titolarità e della composizione dell'impresa. Tramite l'albo degli istituti demoscopici ne assicurano la pubblicità esterna. Questi obblighi informativi notificano le situazioni di controllo o influenza economica sostanziali esistenti nell'impresa.

Gli articoli 5 e 6 stabiliscono i criteri obbiettivi per la divulgazione dei risul-

tati dei sondaggi — ponendo, con ciò, i destinatari nelle condizioni di riconoscere le modalità d'esecuzione e le finalità del sondaggio — e i criteri « deontologici » e metodologici affinché l'indagine si svolga in maniera professionale e attendibile.

Gli articoli 7 e 8 istituiscono e disciplinano l'organo monocratico di garanzia, il Garante (analogo alla figura prevista dalla citata legge n. 416 del 1981 per la disciplina delle imprese editrici di quotidiani), che ha la responsabilità della vigilanza sulla corretta attuazione della legge.

L'articolo 9 specifica le sanzioni comminabili in caso di inosservanza della legge.

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Ambito di applicazione della legge).

1. La presente legge determina la disciplina della diffusione dei risultati dei sondaggi di opinione e di simulazione di voto, attinenti alle consultazioni referendarie e a quelle elettorali concernenti il Parlamento europeo, il Parlamento nazionale, i consigli regionali e comunali.

2. La presente legge determina, altresì, la disciplina delle imprese demoscopiche di sondaggio.

ART. 2.

(Divieto di diffusione dei risultati nel periodo antecedente le votazioni).

1. È vietata la diffusione, con qualsiasi mezzo, dei risultati dei sondaggi e delle simulazioni di voto, nei quattordici giorni precedenti l'inizio delle votazioni.

2. È comunque vietata la diffusione dei risultati dei sondaggi di voto e delle simulazioni di voto prima della definitiva conclusione delle operazioni di voto.

ART. 3.

(Titolarità degli istituti demoscopici di sondaggio).

1. L'esercizio di impresa demoscopica di sondaggi è riservato alle persone fisiche, nonché alle società in nome collettivo, in accomandita semplice, a responsabilità limitata, per azioni, in accomandita per azioni, cooperative che non abbiano per statuto oggetto diverso dall'attività scientifica di ricerca.

2. Quando l'impresa è costituita in forma di società per azioni, in accomandita per azioni o a responsabilità limi-

tata, le azioni devono essere intestate a persone fisiche. È vietata l'intestazione a società fiduciarie o estere.

3. Di quanto previsto ai commi 1 e 2 deve essere data comunicazione all'albo degli istituti demoscopici di sondaggio di cui all'articolo 4 e all'organo di garanzia di cui all'articolo 7.

ART. 4.

(Albo degli istituti demoscopici di sondaggio).

1. È istituito l'albo degli istituti demoscopici di sondaggio la cui tenuta è affidata all'organo di garanzia.

2. Sono soggetti all'obbligo della iscrizione tutte le imprese che esercitino attività di sondaggio.

3. I soggetti di cui al comma 2 devono depositare:

a) una dichiarazione con firma autenticata del titolare o del legale rappresentante dell'impresa, dalla quale risultino il nome o la ragione sociale ed il domicilio delle persone fisiche o giuridiche che hanno la proprietà dell'impresa;

b) copia dell'atto costitutivo, dello statuto e del verbale dell'assemblea che ha proceduto alla nomina degli organi sociali, nel caso in cui l'impresa sia costituita in forma di società.

ART. 5.

(Criteri generali dell'attività demoscopica di sondaggio).

1. Al fine di assicurarne l'attendibilità, la diffusione dei risultati dei sondaggi, deve essere accompagnata dalle seguenti indicazioni inerenti:

a) il nome dell'istituto demoscopico, di cui all'articolo 3, che ha realizzato il sondaggio e dei soggetti od organismi esterni di cui si sia, eventualmente, avvalso;

b) il nome dei committenti e degli acquirenti;

c) il numero delle persone sondate;

d) i principi seguiti per l'identificazione del campione da sondare;

e) qualificazione dei dati geografici, demografici, sociali, economici, culturali, del campione di popolazione sondata;

f) le date di svolgimento delle indagini, di cui al comma 1 dell'articolo 1;

g) i mezzi strumentali utilizzati per realizzare i sondaggi;

h) la riproduzione per esteso delle domande;

i) i risultati utilizzati rispetto alla campionatura globale;

l) la presunzione di errore rispetto alla raccolta dei dati e alla loro elaborazione.

2. Se diffusi a mezzo stampa i suddetti dati devono premettersi all'illustrazione dei risultati ed essere dotati della medesima rilevanza tipografica.

3. Se diffusi mediante mezzi radiotelevisivi questi dati devono premettersi alla enunciazione dei risultati.

ART. 6.

(Obblighi a carico degli operatori demoscopici e degli istituti).

1. Il sondaggio deve svolgersi in un periodo definito di tre giorni, onde consentire una valutazione omogenea dei dati raccolti.

2. Le domande non devono essere formulate in maniera da indurre in errore le persone interrogate od orientarne le risposte.

3. L'elaborazione dei dati grezzi non deve pregiudicare la veridicità dei risultati.

4. Gli istituti demoscopici devono comunicare al garante di cui all'articolo 7,

entro tre giorni dalla diffusione dei risultati, il programma di campionatura, la documentazione raccolta e la elaborazione compiuta.

ART. 7.

(Garante dell'attuazione della legge).

1. Al fine di garantire l'imparzialità dell'azione di vigilanza sul rispetto della presente legge è istituito un organo di garanzia, il Garante.

2. Il Garante presenta, alle Presidenze della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, una relazione annuale. Riferisce, sulla materia affidatagli, alle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in qualsiasi momento ne venga richiesto, secondo i rispettivi regolamenti parlamentari.

3. Il Garante deve essere scelto tra coloro che abbiano ricoperto la carica di giudice costituzionale o la carica di presidente di sezione della Corte di cassazione, del Consiglio di Stato o della Corte dei conti.

4. Il Garante resta in carica per un quinquennio. Non può esercitare per la durata del mandato alcuna attività professionale, né essere amministratore di enti pubblici o privati, né ricoprire cariche elettive. Al Garante è assegnata una retribuzione pari a quella dei giudici costituzionali.

5. Alle dipendenze del Garante è posto un ufficio di segreteria cui è assegnato personale delle pubbliche amministrazioni collocato fuori ruolo, il cui contingente è determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto col Ministro del tesoro, su proposta del comitato.

6. Le spese di funzionamento del Garante sono poste a carico di un fondo stanziato a tal fine nel bilancio dello Stato e iscritto con unico capitolo nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro. Il rendiconto della gestione finanziaria è soggetto al controllo della Corte dei conti.

7. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e su parere conforme del Garante sono approvate le norme concernenti l'organizzazione e il funzionamento dell'ufficio e la gestione delle spese anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato.

8. Presso l'organo di garanzia è conservato l'albo nazionale degli istituti demoscopici di sondaggio.

9. Presso il Garante è istituito l'archivio per la conservazione dei materiali relativi all'attività di rilevamento dei dati relativi ai sondaggi precedenti le votazioni.

10. Per ogni diffusione di dati deve essere trasmessa al Garante una comunicazione da cui risultino le informazioni di cui agli articoli 5 e 6.

11. Ove risulti che si è proceduto alla diffusione di informazioni incomplete, il Garante può ordinare la diffusione di elementi integrativi di informazione con le modalità e i termini disposti dal garante stesso.

ART. 8.

(Funzioni del Garante).

1. Il Garante, fermi restando i compiti previsti dagli articoli 5, 6 e 7 stabilisce:

a) le modalità attraverso cui gli istituti che procedono alla rilevazione, elaborazione e diffusione dei dati devono trasmettere le informazioni e procedere alle integrazioni di informazioni carenti;

b) le modalità di tenuta dell'elenco degli istituti operanti nel settore di cui alla presente legge e le modalità di conservazione e utilizzazione dei dati depositati presso il proprio archivio, garantendone la riservatezza.

2. Qualora il Garante non abbia ottenuto le informazioni e i dati dovutigli o li giudichi insufficienti, datone avviso al Parlamento, può chiedere alla magistratura di svolgere indagini.

3. Il Garante dà, inoltre, tempestiva notizia scritta, alle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, delle variazioni riguardanti i dati di cui agli articoli 3 e 4.

ART. 9.

(Sanzioni).

1. Su richiesta motivata dal Garante, il tribunale competente decide sulle violazioni di cui agli articoli 2, 5 e 6.

2. Gli istituti demoscopici e i loro operatori, i diffusori, con qualsiasi mezzo, dei risultati dei sondaggi di voto e delle simulazioni di voto che contravvengono alle disposizioni degli articoli 2, 5 e 6 sono puniti con ammende proporzionali da un minimo di lire 50 milioni ad un massimo di lire 200 milioni.

3. Qualora si tratti di fattispecie recidive, per gli istituti demoscopici e gli operatori scatta l'interdizione dall'attività per i due mesi antecedenti la successiva scadenza elettorale, analoga a quella in cui si riscontrarono le violazioni. Per i diffusori, in caso di recidiva, scatta l'ammenda di lire 500 milioni.

4. La decisione del Garante e del tribunale competente deve essere diffusa, per esteso, con la medesima rilevanza del sondaggio diffuso in violazione delle disposizioni di cui alla presente legge.