

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BONO PARRINO, CARIGLIA e PAGANI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 GIUGNO 1991

#### Disciplina dei sondaggi preelettorali

ONOREVOLI SENATORI. – Le preoccupazioni nei riguardi del fenomeno dei sondaggi preelettorali sono ben note, in quanto riaffiorano sistematicamente in occasione di ogni campagna elettorale e referendaria.

Riducendo il problema al suo nucleo centrale, può ritenersi non escludibile *a priori* il rischio di un uso sviante e spregiudicato del sondaggio in modo da provocare un reale condizionamento della opinione pubblica, manipolata da un accorto uso delle tecniche oggi disponibili.

In tal modo verrebbe a prodursi un evidente pregiudizio della libertà di voto, che la nostra Costituzione testualmente garantisce all'articolo 48.

A titolo meramente esemplificativo, può ricordarsi che esistono già precedenti di tutto rilievo di disciplina legislativa dei sondaggi preelettorali in altri Stati.

L'esempio più noto è quello offerto dalla legge francese del 1977, ma disposizioni limitative esistono in Germania, Canada e Brasile e la stessa Costituzione portoghese giunge a disciplinare i sondaggi in modo particolarmente restrittivo in quanto li vieta per la durata di tutta la campagna elettorale.

È anche noto che esistono ordinamenti, quali quello italiano fino ad oggi, che preferiscono disinteressarsi del problema affidandolo all'autodisciplina degli istituti demoscopici.

Indubbiamente il principio della autoregolamentazione, ove funzionante, è da preferirsi. Ma negli stessi Paesi anglosassoni, dove l'autodisciplina si trova confermata da una lunga tradizione, si sono verificati casi clamorosi che hanno fatto dubitare della affidabilità dei codici di comportamento. Si

allude alle polemiche sviluppatesi negli USA nel 1980, quando in base agli *exit polls* fu annunciata la vittoria elettorale del Presidente prima della chiusura dei seggi, e alle udienze conoscitive dedicate all'argomento dal Congresso nel 1981.

Per quanto riguarda il nostro Paese ci si limita a ricordare le critiche che sistematicamente investono l'operato degli istituti demoscopici in occasione delle diverse consultazioni elettorali e l'opinione, non facilmente disattendibile, secondo cui le forme di controllo affidate ad una organizzazione privata di settore in realtà non sono attuate, restando ogni organismo di indagine e ogni mezzo di diffusione dei risultati della stessa assolutamente libero nelle proprie iniziative.

Se dopo queste premesse si vogliono trarre alcune conclusioni, sembra doversi riflettere in primo luogo sulla circostanza che le indagini preelettorali costituiscono una realtà radicalmente diversa dalle indagini di mercato. E ciò non tanto per le modalità di svolgimento e per i soggetti che le conducono, ma per l'oggetto, per le finalità e per le conseguenze.

Infatti, quanto all'oggetto, il sondaggio preelettorale investe indirettamente e direttamente le opinioni politiche, ma anche il comportamento politico dei cittadini, a differenza delle indagini di mercato o delle indagini di opinione su qualsiasi tema. Non solo, ma le indagini preelettorali presentano aspetti ben diversi dalle indagini con oggetto politico compiute o diffuse in periodo diverso da quello elettorale, ad esempio per consentire una conoscenza e una valutazione degli orientamenti politici dei cittadini. Il sondaggio preelettorale è strettamente connesso a determinate votazioni popolari, in quanto originato sicuramente da tali votazioni e destinato ad essere pubblicizzato, quanto a risultati, proiezioni, simulazioni, in tale occasione.

Così pure, quanto alle finalità, il sondaggio è finalizzato ad offrire un'immagine di quello che sarà un risultato futuro delle votazioni. Quanto alle conseguenze, visto che il sondaggio e le connesse elaborazioni vengono diffusi con un crisma di scientifici-

tà e veridicità e quindi di assoluta attendibilità, è fondato il sospetto che possano svolgere effetti persuasivi non su un potenziale acquirente di beni o utilizzatore di servizi, ma su un cittadino che è chiamato a esercitare un diritto-dovere fondamentale ed essenziale quale il voto.

Al rischio non ipotetico che la pretesa scientificità, veridicità e quindi attendibilità dei sondaggi e delle loro elaborazioni presenta per i votanti in occasione di elezioni politiche e di votazioni referendarie, appare discutibile contrapporre una totale autodisciplina di categoria, facendo ricorso alla libertà di informazione garantita dall'articolo 21 della Costituzione.

In proposito si può osservare che una disciplina diretta a regolamentare la materia sarebbe motivata dall'esigenza di evitare forme di distorsione dell'informazione, tendendo ad evitare che scientificità, obiettività, veridicità e simili si rivelino concetti soltanto formali. Si può, in altre parole, sostenere che l'intervento legislativo mira a garantire il diritto ad una informazione obiettiva e veritiera non altrimenti tutelabile e che quindi sia in linea con l'articolo 21. Non solo. La disciplina in parola si limita a incidere sui criteri di svolgimento delle indagini ad opera degli organismi demoscopici; non preclude le indagini di tali organismi nè tantomeno incide sulla libertà di diffusione attraverso i vari *media*, se non in un periodo breve, in cui peraltro l'attuale legislazione elettorale prevede già la limitazione e la sospensione dell'attività di propaganda in quanto potenzialmente sviante per il votante (legge n. 212 del 1956, modificata dalla legge n. 130 del 1975, e articolo 3 della legge n. 199 del 1978, che modifica l'articolo 52 della legge n. 352 del 1970).

Esiste già quindi nella legislazione vigente il principio della prevalenza delle esigenze dell'articolo 48 su quelle dell'articolo 21, anche se in modo puntualmente circoscritto.

All'articolo 1 del disegno di legge si precisa l'ambito di applicazione. La legge si applica in occasione delle votazioni per le elezioni al Parlamento nazionale ed europeo e ai consigli regionali nonchè per le consultazioni referendarie.

Oggetto dell'intervento sono le operazioni di indagine, comunemente definite «sondaggi», e la elaborazione dei dati, le simulazioni effettuate, la diffusione con qualsiasi mezzo di informazione dei risultati di tale attività.

All'articolo 2 si esprime un divieto generale di diffusione dei risultati dei sondaggi nel periodo immediatamente precedente le consultazioni, come pure un divieto di diffusione dei risultati del voto prima della chiusura delle operazioni.

La limitazione in parola trova una sicura giustificazione nella esigenza di non provocare pericolosi condizionamenti nella formazione degli orientamenti degli elettori nella fase immediatamente precedente le operazioni di voto. La stessa giustificazione - come si è detto - è alla base della vigente legislazione che vieta la propaganda elettorale nel periodo immediatamente antecedente le elezioni.

All'articolo 3 si fissano alcuni principi che, secondo una diffusa convinzione fra gli specialisti del settore dell'informazione, dovrebbero essere in grado di garantire la serietà e attendibilità delle notizie trasmesse agli elettori. Si tratta di informazioni relative all'istituto demoscopico, ai committenti, al numero dei soggetti intervistati, alle modalità e alle circostanze di tempo e di luogo delle indagini, alle percentuali presumibili di errore, e così via. La sostanza di tali notizie dovrebbe concorrere ad assicurare una «trasparenza» sulle ragioni e sulle modalità dell'indagine che aiuti gli utilizzatori dei dati a meglio valutarne l'attendibilità, riducendo i rischi di distorsioni.

All'articolo 4 si prevede la istituzione di un comitato di garanti, di cui siano garantite l'indipendenza e l'imparzialità, nominato dal Parlamento, sul modello del già istituito garante per l'editoria (legge n. 416 del 1981). Il comitato è di nomina parlamentare ed è in rapporto col Parlamento, cui trasmette relazioni periodiche; ciò comporta la previsione di una tutela delle parti politiche che sono direttamente interessate ad un corretto svolgimento dei sondaggi,

ma il comitato non è formato da politici bensì da persone che abbiano ricoperto i più alti incarichi nelle diverse magistrature.

Presso il comitato è prevista l'organizzazione di un apposito archivio che cura la custodia della documentazione relativa ai sondaggi che precedono le votazioni. Alle dipendenze del comitato è posto personale fuori ruolo secondo un contingente predeterminato ed è previsto un apposito stanziamento in bilancio per le spese di funzionamento. La gestione finanziaria è controllata dalla Corte dei conti. Apposite norme regolamentari disciplineranno l'organizzazione, il funzionamento e la gestione del comitato.

L'articolo 5 disciplina le attribuzioni del comitato. Queste concernono la disciplina dell'elenco degli organismi operanti nel settore e le modalità di conservazione dei dati, mettendosi in risalto che nessuna autorizzazione preventiva viene prevista a carico di tale tipo di organizzazioni, ma unicamente un obbligo di dichiarazione; concernono inoltre le modalità di trasmissione di informazioni sullo svolgimento delle indagini al comitato, come pure quelle relative all'eventuale completamento di informazioni carenti. Infine si prevede la potestà di emanare direttive relative ai criteri che assicurano la attendibilità dei dati resi noti in occasione della diffusione dei sondaggi.

L'articolo 6 specifica gli obblighi a carico delle organizzazioni che svolgono l'attività nel settore delle indagini. Tali obblighi sono strettamente contenuti e riguardano la trasmissione al comitato dei garanti di notizie sulla loro natura giuridica, sul legale rappresentante, sulla sede, sui criteri organizzativi e sulle modalità operative.

Il comitato dei garanti cura la tenuta di un apposito elenco. In occasione di ogni diffusione di dati l'organismo interessato ha l'onere di trasmettere al comitato una nota informativa da cui risultino i dati di cui all'articolo 3.

In caso di notizie incomplete il comitato ordina la diffusione di un supplemento di informazione.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Ambito di applicazione della legge)*

1. La presente legge disciplina la diffusione dei risultati di sondaggi di opinione, nonché di elaborazioni e di simulazioni di risultati di voto relativi alle consultazioni referendarie e a quelle elettorali concernenti il Parlamento nazionale, il Parlamento europeo e i consigli regionali.

## Art. 2.

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

1. È vietata la diffusione con qualsiasi mezzo dei risultati di sondaggi, loro elaborazioni e simulazioni nel periodo di venti giorni precedenti l'inizio delle operazioni di voto.

2. È comunque vietata la diffusione di risultati relativi all'esito delle consultazioni prima della definitiva conclusione delle operazioni di voto.

## Art. 3.

*(Principi generali dell'attività demoscopico-elettorale)*

1. Al fine di assicurarne l'attendibilità la diffusione dei sondaggi di cui all'articolo 1 deve essere accompagnata dalle seguenti indicazioni:

a) nome dell'istituto che ha realizzato il sondaggio e dei soggetti od organismi esterni di cui esso, eventualmente, si avvalga;

b) nome dei committenti e degli acquirenti;

c) numero delle persone intervistate;

d) criteri seguiti per l'identificazione del campione e connotati socio-economico-

culturali del campione di popolazione interrogata;

e) date di svolgimento delle indagini;

f) strumenti usati per realizzare le interviste;

g) area geografica in cui si sono svolte le indagini;

h) domande riportate per esteso;

i) percentuale presuntiva di errore per erronea trascrizione delle risposte o falsa dichiarazione del soggetto (verificata attraverso risposte di ritorno);

l) indicazione dei risultati utilizzati, rispetto alla campionatura totale.

#### Art. 4.

##### *(Comitato dei garanti)*

1. Al fine di garantire la continuità e l'imparzialità della vigilanza sul rispetto della presente legge è istituito un comitato di garanti, formato da tre membri.

2. I membri del comitato di cui al comma 1 sono eletti dal Parlamento fra coloro che abbiano ricoperto la carica di giudice costituzionale o che abbiano ricoperto la carica di presidente di sezione della Corte di cassazione, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti.

3. I componenti il comitato restano in carica per un quinquennio e non sono rieleggibili. Non possono esercitare per la durata del mandato attività professionale, nè essere amministratori di enti pubblici o privati, nè ricoprire cariche elettive. Ai membri del comitato è assegnata una retribuzione pari a quella dei giudici costituzionali.

4. Il comitato riferisce annualmente al Parlamento sull'attività svolta.

5. Presso il comitato è istituito l'archivio per la conservazione dei materiali concernenti l'attività di rilevamento dei dati relativi ai sondaggi precedenti le votazioni.

6. Alle dipendenze del comitato 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.

7. Le spese di funzionamento del comitato 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.

8. Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato e su parere conforme del comitato, sono approvate le norme concernenti l'organizzazione e il funzionamento del comitato stesso e la gestione delle spese, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato.

#### Art. 5.

##### *(Attribuzioni del comitato dei garanti)*

1. Il comitato dei garanti stabilisce:

a) le direttive intese a garantire l'obiettività e attendibilità dei dati e degli elementi di informazione resi noti in occasione della diffusione dei sondaggi antecedenti le votazioni;

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

c) le modalità di tenuta dell'elenco degli organismi 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.

#### Art. 6.

##### *(Obblighi di informazione a carico degli operatori)*

1. Le persone fisiche e giuridiche che svolgono attività nel settore disciplinato dalla presente legge devono informare il

comitato dei garanti indicando il legale rappresentante e trasmettendo i dati relativi alla loro qualificazione giuridica, come pure quelli relativi alla sede, all'organizzazione e alle modalità di svolgimento dell'attività.

2. Presso il comitato è tenuto un elenco degli organismi che dichiarano di svolgere le attività di cui alla presente legge.

3. Per ogni diffusione di dati deve essere trasmessa al comitato una comunicazione da cui risultino le informazioni di cui all'articolo 3 della presente legge. Ove risulti che si è proceduto alla diffusione di informazioni incomplete, il comitato può ordinare la diffusione di elementi integrativi di informazione con le modalità e nei termini disposti dal comitato stesso.