



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore PATRIARCA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 GIUGNO 2018

Disposizioni in materia di disciplina della comunicazione pubblica
destinata alla promozione di iniziative di solidarietà

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge si pone l'obiettivo di disciplinare la comunicazione pubblica utilizzata per promuovere iniziative di raccolta di fondi destinati a progetti di solidarietà, aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo. L'esigenza di normare la comunicazione pubblica utilizzata nelle raccolte di fondi nasce dall'uso eccessivo e ormai consueto di immagini o testi, troppo spesso scioccanti e lesivi della dignità umana, utilizzati per la promozione di tali iniziative. Il lungo dibattito sugli *spot* realizzati per pubblicizzare i progetti di solidarietà, assistenza e cooperazione, da finanziare mediante contributo volontario, ha messo in evidenza due posizioni opposte: chi sostiene che l'impatto «violento» delle immagini di sofferenza sia necessario per generare indignazione e per sensibilizzare il pubblico a dare il proprio contributo e chi invece non esita a stigmatizzare tali immagini come una vera e propria pornografia del dolore.

Ad oggi nella nostra legislazione non sono previste norme specifiche che disciplinano la comunicazione pubblica utilizzata per promuovere iniziative di raccolta di fondi, sebbene nel passato su questa tematica alcuni tentativi siano stati fatti.

Risale, infatti, al 1966 il primo Codice di autodisciplina della comunicazione commerciale, elaborato dall'Istituto dell'autodisciplina pubblicitaria, ente privato al quale fanno capo diverse organizzazioni ad esso associate. Il titolo VI del Codice si riferisce alla comunicazione sociale, cioè a qualunque messaggio volto a sensibilizzare il pubblico su temi di interesse sociale che solleciti direttamente o indirettamente un apporto volontario di contribuzioni di qualsiasi na-

tura. Il Codice elenca criteri etici ai quali la comunicazione sociale utilizzata dalle organizzazioni che lo hanno sottoscritto deve attenersi al fine di garantire messaggi veritieri, trasparenti e nel pieno rispetto della dignità della persona.

Nel 2008 è stato avviato un percorso di riflessione condotto congiuntamente da vari soggetti impegnati a diverso titolo nell'attività di solidarietà internazionale che ha portato all'elaborazione della «Carta di Trento», un documento finalizzato a sensibilizzare la società civile sui temi della cooperazione internazionale, nel quale viene fatto un esplicito richiamo a una «comunicazione corretta» e all'esigenza di monitorare e modificare il linguaggio e le immagini utilizzati dai *media* per comunicare.

Nel 2010 l'Agenzia per il terzo settore ha elaborato le Linee guida per la raccolta dei fondi, successivamente aggiornate nel 2011, fornendo indirizzi non vincolanti per favorire la trasparenza, l'efficienza, l'efficacia e la qualità nell'attività degli enti che operano nell'ambito del terzo settore. Le Linee guida rappresentano un documento importante in quanto i principi di trasparenza e di eticità, così come la certezza della destinazione dei fondi raccolti, sono percepiti come elementi di affidabilità e di credibilità da parte della società civile.

Di fatto, con l'eccezione delle iniziative citate, in Italia non esiste una normativa organica in materia di una comunicazione etica che fissi regole su come veicolare testi e immagini utilizzati nelle campagne di promozione della raccolta di fondi. In Irlanda, ad esempio, la rete nazionale delle organizzazioni non governative (ONG) ha elaborato e sottoscritto un codice di condotta basato

su sette princìpi, tutti rispondenti ai valori di rispetto, uguaglianza, solidarietà, giustizia e onestà e finalizzati a evitare immagini o messaggi che creino stereotipi, sensazionalismo o discriminazioni. Recentemente, anche l'Associazione delle organizzazioni italiane di cooperazione e solidarietà internazionale (AOI) ha rilanciato il dibattito sulla necessità di un codice di condotta.

Nel delineare princìpi e criteri generali ai quali la comunicazione pubblica e i materiali utilizzati, a mezzo stampa, audio, video o altri mezzi di diffusione, incluso il *web*, dovranno attenersi, il presente disegno di legge si è ispirato ai contributi elaborati in questi anni e finalizzati alla creazione di una comunicazione pubblica più etica, trasparente e non lesiva della dignità umana.

Il disegno di legge *de quo* si compone di sei articoli.

In particolare, l'articolo 1 fissa le finalità e gli obiettivi.

L'articolo 2 definisce i princìpi e i criteri generali cui la comunicazione pubblica e i materiali utilizzati dovranno attenersi, garantendo messaggi di alto valore etico e sociale che tengano conto della sensibilità pubblica ed evitando immagini che sfruttino indebitamente la miseria umana nuocendo alla dignità della persona, o che generino sentimenti di paura o grave turbamento, e nel pieno rispetto dei princìpi di umanità, neutralità, imparzialità e non discriminazione.

L'articolo 3 prevede gli obblighi di informazione sulla destinazione dei fondi raccolti

da parte degli enti pubblici e privati, con o senza scopo di lucro, che pubblicizzano le iniziative di raccolta di fondi destinati a progetti di solidarietà, aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo.

L'articolo 4 prevede l'adozione, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di un regolamento che contenga disposizioni sulla comunicazione pubblica e le sanzioni per la mancata osservanza delle stesse. Per la predisposizione del regolamento dovrà essere attivato un tavolo di confronto con la presenza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dei rappresentanti dei principali soggetti pubblici e privati, con o senza scopo di lucro.

L'articolo 5 dispone l'istituzione dell'Organismo di controllo al quale è affidato il compito di monitorare e di verificare il rispetto dei princìpi etici e sociali e delle disposizioni contenute nel regolamento di cui all'articolo 4, ai quali deve attenersi la comunicazione pubblica finalizzata alla promozione delle iniziative di raccolta di fondi, nonché di applicare le sanzioni previste dal predetto regolamento in caso di violazione delle disposizioni in esso previste.

Infine, l'articolo 6 prevede che dall'attuazione della legge non debbano derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità e obiettivi)

1. La presente legge disciplina la comunicazione utilizzata da enti pubblici o privati, con o senza scopo di lucro, al fine di promuovere la raccolta di fondi, quali contributi in denaro o altri beni materiali, destinati a sostenere iniziative di solidarietà a livello nazionale o internazionale, interventi di assistenza e soccorso in contesti di emergenza umanitaria, programmi di ricostruzione *post-emergenza*, azioni di cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile, per i diritti umani e per la pace, nonché progetti di sostegno a distanza.

2. La promozione delle attività di raccolta di fondi realizzate per il perseguimento delle finalità di cui al comma 1 è svolta nel rispetto della legislazione vigente in materia di pubblicità e dei principi di trasparenza, correttezza e veridicità.

Art. 2.

(Comunicazione pubblica etica e sociale)

1. I contenuti della comunicazione pubblica e i materiali utilizzati, a mezzo stampa, audio, video o altri mezzi di diffusione, compreso il *web*, destinati a pubblicizzare le iniziative di raccolta di fondi di cui all'articolo 1, sono sviluppati secondo i seguenti principi e criteri generali:

a) garantire un messaggio di alto valore etico e sociale che tenga conto della sensibilità pubblica;

b) ispirarsi a principi di umanità, neutralità, imparzialità e non discriminazione,

nel rispetto del diritto internazionale umanitario e dei principi fondamentali dell'azione umanitaria;

c) garantire la completezza e la correttezza delle informazioni relative alle finalità della raccolta dei fondi, nei confronti sia dei donatori sia dei beneficiari delle iniziative solidaristiche;

d) evitare l'uso di immagini o testi potenzialmente scioccanti e lesivi della dignità della persona;

e) evitare immagini che sfruttano indebitamente la miseria umana, ledono la dignità della persona, generano sentimenti di paura o grave turbamento, o che rappresentano in modo esasperato la natura del problema sociale oggetto della comunicazione;

f) evitare di fornire dati ingannevoli a causa di imprecisione, ambiguità o esagerazione e dati illusori in relazione ai risultati attesi dalle donazioni;

g) garantire una corretta informazione dei soggetti coinvolti sulle finalità dell'iniziativa nei casi di messaggi promozionali che utilizzano testimonianze dirette dei beneficiari della donazione.

Art. 3.

(Obblighi di informazione sulla destinazione dei fondi raccolti)

1. I progetti e le iniziative che sono oggetto di campagne pubbliche di raccolta di fondi prevedono adeguate modalità di rendicontazione sull'entità dei contributi raccolti e sullo stato di avanzamento delle attività previste.

2. Gli enti pubblici o privati, di cui all'articolo 1, comunicano in modo trasparente e rendono accessibili in forma pubblica tutte le informazioni relative ai contributi raccolti, alle attività realizzate e agli obiettivi raggiunti nel rispetto delle modalità di cui al comma 1 del presente articolo.

Art. 4.

(Regolamento)

1. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, con proprio decreto, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adotta un regolamento sulla comunicazione pubblica di cui all'articolo 2.

2. Il regolamento di cui al comma 1 del presente articolo prevede specifiche disposizioni alle quali deve attenersi la comunicazione pubblica nel rispetto dei principi e dei criteri generali di cui all'articolo 2, nonché le sanzioni per la mancata osservanza di tali disposizioni da parte dei soggetti pubblici o privati, con o senza scopo di lucro, che promuovono l'iniziativa.

3. Per la predisposizione del regolamento di cui al comma 1 è attivato un tavolo di confronto al quale partecipano il Ministro del lavoro e delle politiche sociali o un suo delegato, il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale o un suo delegato e i rappresentanti dei principali soggetti pubblici e privati, con o senza scopo di lucro, che perseguono le finalità previste dall'articolo 1, comma 1.

Art. 5.

(Organismo di controllo)

1. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituito l'Organismo di controllo sulla comunicazione pubblica destinata a pubblicizzare le iniziative di raccolta di fondi di cui all'articolo 1, di seguito denominato «Organismo di controllo».

2. L'Organismo di controllo è presieduto dal Ministro del lavoro e delle politiche so-

ciali o da un suo delegato ed è composto da:

a) due componenti nominati dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali;

b) due componenti nominati dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale;

c) quattro componenti nominati, tra i propri membri, dal Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo di cui all'articolo 16 della legge 11 agosto 2014, n. 125;

d) un rappresentante dell'Istituto dell'autodisciplina pubblicitaria.

3. L'Organismo di controllo monitora la comunicazione pubblica di cui all'articolo 2, al fine di verificare il rispetto dei principi e dei criteri generali di cui al medesimo articolo 2 e delle disposizioni del regolamento di cui all'articolo 4, nonché il rispetto degli obblighi di informazione sulla destinazione dei fondi raccolti di cui all'articolo 3.

4. Qualora i materiali e i messaggi promozionali risultino manifestamente non rispondenti alle disposizioni del regolamento di cui all'articolo 4, l'Organismo di controllo provvede ad applicare le sanzioni previste dallo stesso regolamento.

5. La partecipazione all'Organismo di controllo non può in ogni caso dare luogo alla corresponsione di compensi, rimborsi spese, emolumenti o gettoni di presenza comunque denominati.

6. Le amministrazioni interessate provvedono alla gestione dell'Organismo di controllo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Art. 6.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

€ 1,00