

## **LA REGOLAMENTAZIONE GIURIDICA DELLA RAPPRESENTANZA DI INTERESSI NEL PARLAMENTO ITALIANO**

di Paolo Zuddas

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi. - 2. Le attività professionali di relazioni pubbliche: presupposti, oggetto, obiettivi, vantaggi e caratteri della disciplina proposta. - 2.1. I presupposti. - 2.2. L'oggetto specifico della regolamentazione. - 2.3. Obiettivi e finalità della disciplina. - 2.4. I vantaggi derivanti dalla regolamentazione della rappresentanza di interessi. - 2.5. I caratteri della disciplina proposta. - 3. In particolare: l'attività di rappresentanza di interessi privati nei confronti di organi legislativi, secondo la disciplina dettata dall'art. 5 dell'Atto Camera n. 3200, VIII leg.

As nature's ties decay  
As duty, love and honour fail to sway,  
Fictitious bonds, the bonds of wealt and law,  
Still gather strength, and force unwilling awe.  
*Oliver Goldsmith* <sup>(1)</sup>

### **1. Cenni introduttivi**

L'ordinamento giuridico italiano non contempla una normativa specificamente diretta a disciplinare la rappresentanza di interessi nel parlamento nazionale: sul tema sono state presentate diverse proposte di legge, ma nessuna è finora approdata ad un'approvazione definitiva. E, invero, alla scarsa attenzione del legislatore ha corrisposto un altrettanto limitato interesse della dottrina costituzionalistica, che su queste tematiche non ha mai avviato una riflessione approfondita ed organica. Possono tuttavia individuarsi – all'interno del pur limitato dibattito sviluppatosi sul tema – due differenti orientamenti, riconducibili essenzialmente a due diversi obiettivi cui dovrebbero mirare gli interventi volti a fronteggiare la massiccia e incontrollata pressione degli interessi sociali sulle Camere: eliminare o comunque ridurre fortemente il flusso delle domande rivolte al legislatore, ovvero sottoporre tale flusso ad una rigida regolamentazione.

Tese alla sottrazione – totale o parziale – del parlamento alla pressione dei micro-interessi sociali si presentano le proposte avanzate, tra gli altri, da Francesco Coccozza e da Augusto Barbera.

---

<sup>1</sup> “Al decadere dei legami naturali, / mentre il dovere, l'amore e l'onore non sono più in grado di imporsi, / dei vincoli fittizi, I vincoli della ricchezza e del diritto, / diventano sempre più potenti e impongono involontario timore” (Oliver Goldsmith, *The traveler* (1764), citato in Kramnick, *Bolingbroke and His Circle*, London 1984, 80).

In particolare, Cocozza ha suggerito di rendere l'iniziativa legislativa un monopolio del governo, al fine di operare una selezione preliminare delle proposte di legge "destinate ad impegnare realmente la funzione legislativa del parlamento, avendo di mira l'efficienza nello svolgimento della funzione legislativa delle Camere" <sup>(2)</sup>, dirottando verso l'Esecutivo la pressione degli interessi nella fase instaurativa del procedimento legislativo.

La proposta illustrata appare tuttavia criticabile sotto due diversi profili. Innanzitutto, la sottoposizione dell'iniziativa al "filtro" governativo contrasta irrimediabilmente – come l'autore stesso ammette - con il pluralismo proprio delle democrazie aperte, cosicché "più autentico è il pluralismo democratico e più il programma legislativo del governo rischia di essere paralizzato. E i dubbi valgono a maggior ragione per un sistema politico come il nostro che per un lungo periodo ha dovuto fare della logica consociativa il modello di governo delle istituzioni democratiche. Sicché diventa arduo proporre regole decisionistiche che tentino di eliminare le degenerazioni del sistema pluralistico, imponendo il primato delle scelte al governo, anche a scapito delle divergenze interne alla maggioranza" <sup>(3)</sup>.

In secondo luogo, il monopolio governativo dell'iniziativa non elimina né riduce minimamente la pressione degli interessi sul parlamento nelle fasi successive del procedimento legislativo.

Di Augusto Barbera giova invece ricordare un ampio progetto di riforma delle Camere, elaborato nel 1985, volto a "pervenire ad un parlamento che faccia meno cose ma che si muova con più coerenza ed incisività" <sup>(4)</sup> valorizzando la sua capacità di

---

<sup>2</sup> F. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, Milano, 1989, 83. La proposta in esame si ispira ad un modello di democrazia che G. BURDEAU (*Traité de science politique*, Paris, vol. VIII, 474 ss.) ha definito *aperta*, nella quale "tutte le forze della società hanno la possibilità di far valere i propri interessi e di farsi sentire, sicché il governo non dovrebbe compiere – secondo la dottrina in questione – sforzi d'immaginazione creatrice, dovendo solo scegliere, arbitrare tra i diversi interessi da disciplinare con legge. Giacché l'iniziativa legislativa del governo, in una democrazia siffatta, risulta essere una mera formalizzazione (previa scelta di dati forniti da altre fonti: partiti, interessi organizzati, opinione pubblica)" (F. COCOZZA, *ibidem*).

<sup>3</sup> F. COCOZZA, *op. cit.*, 83-84.

<sup>4</sup> A. BARBERA, *Linee per una riforma del parlamento*, in AA.VV., *Il parlamento tra crisi e riforma*, Milano, 1985, 67.

rappresentanza e di decisione, anche contro la “eccessiva interferenza dei gruppi di pressione settoriali”<sup>(5)</sup>.

Gli aspetti di tale riforma che riguardano più direttamente la riduzione della pressione degli interessi sulle Camere, si riferiscono essenzialmente alle seguenti proposte:

1) snellire il processo decisionale del parlamento anche attraverso il superamento dell'attuale struttura bicamerale, che “accentua – tra l'altro – le pressioni degli interessi microsettoriali moltiplicando le sedi di negoziazione”<sup>(6)</sup>;

2) al fine, tra l'altro, di “dirottare” la complessa opera di mediazione degli interessi imprenditoriali e sindacali verso il Consiglio Superiore dell'Economia e del Lavoro - sottraendo le Camere alla pressione sociale conseguente - riconoscere al CNEL “un più incisivo potere di proporre emendamenti e disegni di legge in discussione, la facoltà di un rappresentante del CNEL di intervenire in commissione parlamentare, e così via”<sup>(7)</sup>;

3) ridurre il numero dei parlamentari, “alleggerendo – in tal modo – il peso dei microinteressi sul parlamento e contribuendo alla moralizzazione della vita pubblica”<sup>(8)</sup>.

In ordine alle soluzioni volte a regolamentare la pressione sociale sulle Camere – attesa l'assenza nel nostro ordinamento di una normativa volta a disciplinare ed a porre vincoli all'attività attualmente incontrollata (tranne i limiti derivanti dalla legislazione generale dello Stato, come, ad esempio, le leggi penali) dei gruppi di pressione – meritano di essere richiamate le perplessità in merito ad una disciplina *legislativa* del *lobbying* sollevate da Vittorio Di Ciolo, secondo il quale “nella misura in cui la [...] disciplina del *lobbying* ponesse limitazioni coattive all'attività di taluni soggetti e di taluni gruppi, ponendo a loro carico degli obblighi veri e propri, e non semplicemente

---

<sup>5</sup> A. BARBERA, *ibidem*.

<sup>6</sup> A. BARBERA, *op. cit.*, 71

<sup>7</sup> A. BARBERA, *op. cit.*, 76

<sup>8</sup> A. BARBERA, *op. cit.*, 70.

degli oneri, occorrerebbe [...] valutare l'incidenza di tali limitazioni su diritti, libertà e interessi costituzionalmente protetti" <sup>9</sup>).

L'istituzione presso ciascuna Camera di un albo degli agenti parlamentari potrebbe invece realizzarsi più semplicemente attraverso l'introduzione di apposite norme nei regolamenti parlamentari: l'eventuale istituzione di tale albo, infatti, non inciderebbe necessariamente in materie coperte da riserva (costituzionale) di legge <sup>10</sup>).

## **2. Le attività professionali di relazioni pubbliche: presupposti, oggetto, obiettivi, vantaggi e caratteri della disciplina proposta.**

Alle Camere sono state presentate proposte legislative dirette al riconoscimento e alla disciplina delle attività professionali di relazioni pubbliche a partire dall'VIII legislatura.

1) Il primo disegno di legge sul tema risale al 20 giugno 1979, ed è stato presentato al Senato ad opera dei senatori Salerno, De Zan, Carollo e Mezzapesa <sup>11</sup>). Lo stesso testo è stato presentato alla Camera nel corso della stessa legislatura il 25

---

<sup>9</sup> V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, III ed., Milano, 1994, 103. Sul punto l'autore precisa inoltre (*ibidem*): "Sia ben chiaro: non intendiamo affermare che una legge sul *lobbying* sarebbe senz'altro incostituzionale; riteniamo però che tale legge sarebbe conforme a Costituzione soltanto se la compressione dei beni giuridici (costituzionalmente garantiti) degli individui e dei gruppi, implicata dalla legge, fosse in rapporto di ragionevole, congrua e necessaria strumentalità rispetto ad altri beni – anch'essi costituzionalmente garantiti, ma di grado inferiore nella scala fissata dalla Costituzione stessa – perseguiti da tale legge. Diversamente accadrebbe invece qualora l'ipotizzata disciplina legislativa del *lobbying* realizzasse una compressione dei beni giuridici dei singoli del tutto ingiustificata, in quanto oggettivamente non correlata con il perseguimento di prioritarie finalità costituzionali, o risultasse palesemente inidonea ed incongrua a perseguire siffatte finalità. In tal caso, evidentemente, la legge sarebbe censurabile anche sotto il profilo del principio di uguaglianza".

<sup>10</sup> Così V. DI CIOLO (*op. cit.*, 104), che sul punto precisa (*ibidem*): "L'istituzione dell'albo [...] non comporterebbe infatti, di per sé, restrizioni all'attività normalmente svolta dai soggetti, né creerebbe a carico di questi ultimi *obblighi* di fare o di non fare; imporrebbe soltanto degli *oneri* a chi volesse svolgere professionalmente una particolare e qualificata attività di consulenza e di informazione presso gli organi delle Camere: in questo senso, e in questi limiti, è da ritenere che l'eventuale istituzione di un albo degli agenti parlamentari possa essere disposta con regolamento parlamentare, nell'esercizio del cosiddetto diritto di casa, anziché con altre fonti normative".

<sup>11</sup> Atto Senato n.16, VIII leg. ("Riconoscimento delle attività professionali di relazioni pubbliche"); la proposta è stata poi assegnata alla commissione Lavoro (XI) il 9 agosto 1979. Non è stata mai discussa.

luglio 1979 <sup>(12)</sup> e, infine, ripresentato al Senato nella IX legislatura il 13 agosto 1983 <sup>(13)</sup>.

2) Nel corso dell'VIII legislatura viene presentata alla Camera anche un'altra proposta sul medesimo tema ma parzialmente differente nei contenuti, in data 24 febbraio 1982 <sup>(14)</sup>. Lo stesso testo viene ripresentato alla Camera nella IX legislatura, in data 29 settembre 1983 <sup>(15)</sup>, e nella X legislatura, in data 22 luglio 1987 <sup>(16)</sup>.

3) Nella IX legislatura viene presentata alla Camera una nuova proposta in tema di riconoscimento e disciplina delle attività professionali di relazioni pubbliche, in data 14 luglio 1983 <sup>(17)</sup>. Lo stesso testo viene ripresentato alla Camera nella X legislatura, in data 16 luglio 1987 <sup>(18)</sup>.

4) Sempre nella IX legislatura, il deputato Facchetti presenta una propria proposta sul tema, in data 27 giugno 1985 <sup>(19)</sup>.

---

<sup>12</sup> Atto Camera n.411, VIII leg. ("Riconoscimento e disciplina delle attività professionali di relazioni pubbliche"), d'iniziativa dei deputati Sanese e altri. La proposta è stata esaminata dalla commissione Lavoro (XI) nelle sedute del 13 gennaio 1983 (congiuntamente all'A.C. 3200) e del 21 aprile 1983 (congiuntamente all'A.C. 3200). Nell'ultima seduta è stato approvato un testo unificato.

<sup>13</sup> Atto Senato n. 125, XI leg. ("Riconoscimento delle attività professionali di relazioni pubbliche"), d'iniziativa di senatori Mezzapesa e altri. La proposta è stata poi assegnata alla commissione Lavoro (XI) il 27 ottobre 1993. Non è stata mai discussa.

<sup>14</sup> Atto Camera n.3200, VIII leg. ("Riconoscimento e disciplina delle attività professionali di relazioni pubbliche"), d'iniziativa dei deputati Ichino e altri. La proposta è stata esaminata dalla commissione Lavoro (XI) nelle sedute del 13 gennaio 1983 (congiuntamente all'A.C. 411) e del 21 aprile 1983 (congiuntamente all'A.C. 411).

<sup>15</sup> Atto Camera n.571, IX leg. ("Riconoscimento e disciplina delle attività professionali di relazioni pubbliche"), d'iniziativa dei deputati Francese ed altri. La proposta è stata esaminata dalla commissione Lavoro (XI) nelle sedute del 18 luglio 1984 (congiuntamente all'A.C. 148), 28 novembre 1985 (congiuntamente all'A.C. 148) e 7 maggio 1986 (congiuntamente all'A.C. 148 e all'A.C. 2983). Nell'ultima seduta è stato approvato un testo unificato.

<sup>16</sup> Atto Camera n. 1124, X leg. ("Riconoscimento e disciplina delle attività professionali di relazioni pubbliche"), d'iniziativa dei deputati Francese ed altri. La proposta è stata assegnata alla commissione Lavoro (XI) il 16 maggio 1988. Non è stata mai discussa.

<sup>17</sup> Atto Camera n. 148, IX leg. ("Riconoscimento e disciplina delle attività professionali di relazioni pubbliche"), d'iniziativa dei deputati Cristofori ed altri. La proposta è stata esaminata dalla commissione Lavoro (XI) nelle sedute del 4 ottobre 1983, 26 ottobre 1983, 18 luglio 1984 (congiuntamente all'A.C. 571), 28 novembre 1985 (congiuntamente all'A.C. 571) e 7 maggio 1986 (congiuntamente all'A.C. 571 e all'A.C. 2983).

<sup>18</sup> Atto Camera n.925, X leg. ("Riconoscimento e disciplina delle attività professionali di relazioni pubbliche"), d'iniziativa del deputato Ferrari Marte. La proposta è stata assegnata alla Commissione Lavoro (XI) l'11 maggio 1988. Non è stata mai discussa.

<sup>19</sup> Atto Camera n.2983, X leg. ("Riconoscimento e disciplina dell'attività professionale di relazioni pubbliche"), d'iniziativa del deputato Facchetti. La proposta è stata esaminata dalla Commissione Lavoro (XI) nella seduta del 7 maggio 1986 (congiuntamente all'A.C. 148 e all'A.C. 571).

5) Nella X legislatura, Aniasi ed altri presentano alla Camera un nuovo progetto in data 28 luglio 1989 <sup>(20)</sup>. Lo stesso testo viene ripresentato alla Camera nell'XI legislatura, in data 23 aprile 1992 <sup>(21)</sup>.

6) Nella XII legislatura viene presentata alla Camera una nuova proposta in data 17 ottobre 1995 <sup>(22)</sup>. Lo stesso testo viene ripresentato alla Camera nella XIII legislatura, in data 9 maggio 1996 <sup>(23)</sup>.

Nessuno dei progetti citati è stato finora ripresentato nel corso della presente legislatura.

### *2.1. I presupposti*

Nelle diverse iniziative di legge presentate si prende atto che <sup>(24)</sup>:

1) Le attività di pubbliche relazioni e di comunicazione svolte da imprese, enti pubblici, enti territoriali, sorte spontaneamente per esigenze obiettive, si sono ormai ampiamente sviluppate nel nostro Paese <sup>(25)</sup>.

2) Tale sviluppo risponde alle esigenze irreversibili della nostra società <sup>(26)</sup>. Le attività di relazioni pubbliche sono infatti il risultato fisiologico di un contesto democratico, di un sistema di economia libera, di una diffusa e crescente partecipazione dei cittadini le cui opinioni hanno sempre maggior rilievo nelle decisioni stesse delle imprese, degli enti pubblici, degli enti locali <sup>(27)</sup>. E' questa una delle conseguenze di una società policentrica, caratterizzata da un accentuato dinamismo, in cui il processo

---

<sup>20</sup> Atto Camera n.4144, X leg. ("Regolamentazione delle attività professionali di relazioni pubbliche."), d'iniziativa dei deputati Aniasi ed altri. La proposta è stata assegnata alla Commissione Lavoro (XI) il 6 novembre 1989. Non è stata mai discussa.

<sup>21</sup> Atto Camera n.144, XI leg. ("Regolamentazione delle attività professionali di relazioni pubbliche"), d'iniziativa dei deputati Aniasi ed altri. La proposta non è stata assegnata.

<sup>22</sup> Atto Camera n. 3269, XII leg. ("Norme per il riconoscimento e la disciplina delle attività professionali di relazioni pubbliche"), d'iniziativa dei deputati Peraboni ed altri. La proposta è stata assegnata alla commissione Lavoro (XI) in sede referente il 13 dicembre 1995. Non è stata mai discussa

<sup>23</sup> Atto Camera n.495, XIII leg. ("Disciplina dell'attività professionale di relazioni pubbliche"), d'iniziativa dei deputati Balocchi ed altri. La proposta è stata assegnata alla Commissione Lavoro (XI) in sede referente il 29 ottobre 1996. Non è stata mai discussa.

<sup>24</sup> Le proposte in esame, riguardando tutte la stessa materia, fanno riferimento sostanzialmente ai medesimi presupposti.

<sup>25</sup> Cfr. A.C. 2983, IX leg., p.1.

<sup>26</sup> Cfr. A.C. 148, IX leg., p.2.

<sup>27</sup> Cfr. A.C. 2983, IX leg., p.1



dialettico, come in ogni regime democratico, è connaturato al sistema di democrazia partecipativa ad ogni livello <sup>(28)</sup>.

3) In particolare, si è avuto in questi ultimi anni un notevolissimo incremento di *strutture* professionali per favorire la divulgazione di informazioni e conoscenze in funzione dell'interesse di determinati gruppi sociali che tendono a far sentire la propria voce, la propria opinione, i propri modi di vedere, nell'apparato statale e nella società civile per incidere sui processi formativi di orientamenti e decisioni, siano esse di carattere generale, sia che riguardino specifiche questioni <sup>(29)</sup>. Per effetto dunque di una sempre maggiore necessità di informazioni e di comunicazioni interne ed esterne, si sono andati costituendo presso le aziende pubbliche e private *uffici* di pubbliche relazioni. Nello stesso campo si sono creati, ad iniziativa dei privati, *studi* organizzati per l'attività professionale di relazioni pubbliche <sup>(30)</sup>.

4) Le attività di relazioni pubbliche risultano quindi svolte in Italia da specialisti che operano in un regime di rapporto di lavoro subordinato, come dipendenti di imprese, di enti pubblici, di enti locali oppure in un regime di lavoro autonomo, come professionisti singoli o associati, titolari di studi di consulenza; in molti casi poi tali attività sono svolte da imprese di servizi che agiscono attraverso i propri titolari e/o attraverso dipendenti, specializzati nell'attività di relazioni pubbliche <sup>(31)</sup>.

5) Tra le numerose attività di servizio alle imprese ed alla pubblica amministrazione non legislativamente tipizzate, che vengono comunemente classificate nella categoria del "terziario avanzato", l'attività delle relazioni pubbliche è quella che forse più di tutte si è sviluppata con un suo peculiare codice tecnico e deontologico, fino ad assumere il carattere di una vera e propria *professione* nel senso stretto del termine. Tale attività, infatti, non soltanto richiede oggi, per essere esercitata correttamente, una specifica competenza basata su conoscenze tecniche e scientifiche, ma ha assunto anche una sua funzione economico-sociale autonoma e distinta – seppur complementare – rispetto all'insieme delle altre attività organizzate nell'impresa o nella pubblica amministrazione. Il professionista delle relazioni pubbliche non può essere

---

<sup>28</sup> Cfr. A.C. 4144, X leg., p.1.

<sup>29</sup> Cfr. A.C. 4144, X leg., p.1.

<sup>30</sup> Cfr. A.S. 16, VIII leg., p.1

<sup>31</sup> Cfr. A.C. 2983, IX leg., p.1.

riduttivamente considerato – ammesso che in passato abbia mai potuto esserlo – come un puro e semplice “venditore dell’immagine” del proprio cliente: la funzione che egli rivendica e che deve essergli riconosciuta è quella di promuovere e garantire un flusso di informazioni genuine tra l’impresa o ente committente e un determinato pubblico <sup>(32)</sup>.

6) Tale professionalità viene da tempo esercitata nel nostro paese, grazie soprattutto all’opera di formazione e promozione professionale svolta nel corso degli ultimi trent’anni da alcune associazioni professionali, e in particolare dalla Federazione relazioni pubbliche italiana (FERPI), che dal 1970 costituisce la massima e più qualificata espressione associativa della categoria <sup>(33)</sup>.

7) In Italia nessun limite sostanziale esiste, in linea di principio, alla circolazione dell’informazione, purché nel rispetto dei valori fondamentali dell’ordinamento sanciti dalla Costituzione <sup>(34)</sup>. In particolare, l’assenza di una specifica regolamentazione in tema di relazioni pubbliche, ha determinato talvolta sconfinamenti in forme degenerative del tutto estranee alle finalità di ricerca e informazione tipica quale deve essere la caratteristica essenziale di tale attività <sup>(35)</sup>.

Per tanti anni si è ignorato o finto di ignorare questa realtà, confinando ai limiti del lecito o quanto meno del non giuridicamente rilevante tutta l’attività di relazioni pubbliche, quasi che essa non esistesse pur avendo ogni giorno la riprova della sua esistenza ed importanza. Da un secolo a questa parte, ogni volta che ci si è trovati di fronte a distorsioni nei processi decisionali dovuti a pressioni particolaristiche, ci si è dovuti arrendere all’esistenza di tramiti di cui era conosciuta l’importanza ma rispetto ai quali esisteva una sorta di convenzione generalizzata a negare ufficialmente la possibilità stessa di esistenza.

Il problema si è andato via via aggravando per la sempre maggiore complessità della vita sociale e delle decisioni a livello istituzionale, sia per l’oggettivo aumentare, in una società industrializzata, del monte degli interessi in gioco, sia per le ampie possibilità che la latitanza della legge nella disciplina del fenomeno ha offerto e offre ad

---

<sup>32</sup> Cfr. A.C. 3200, VIII leg., p.1. Si veda inoltre in proposito la ricerca – di taglio sociologico - svolta da S. INVERNIZZI (*Le relazioni pubbliche nelle organizzazioni complesse*, Milano, 1981).

<sup>33</sup> Cfr. A.C. 3200, VIII leg., p.2.

<sup>34</sup> Cfr. A.C. 4144, X leg., p.1.

<sup>35</sup> Cfr. A.C. 148, IX leg., p.2.



azioni non sempre corrette e non sempre conformi ai principi democratici. Essi assegnano a ciascun gruppo sociale un ruolo dialettico nella formazione delle decisioni ma nel rispetto del sistema costituzionale centrato sulla rappresentanza politica, ad ogni livello decisionale, di tutti i cittadini, senza alcuna distinzione di gruppi sociali o politici di appartenenza, al fine di operare la necessaria mediazione in vista di interessi generali di tutta la comunità nazionale <sup>(36)</sup>.

L'opportunità e la necessità di un intervento legislativo in questa direzione sono ormai largamente condivise, e non solo tra i professionisti delle pubbliche relazioni <sup>(37)</sup>.

## 2.2 *L'oggetto specifico della regolamentazione.*

L'attività di relazioni pubbliche è configurabile nelle sue linee generali come un'azione diretta ad instaurare una relazione informativa fra soggetti o gruppi di soggetti e la realtà sociale e istituzionale in cui essi sono collocati <sup>(38)</sup>.

I contenuti di tale attività si riportano nell'ambito delle comunicazioni informative e della promozione del singolo, al fine, però, di determinare non solo l'effettiva partecipazione dei cittadini alle forme organizzate dello Stato, ma anche l'effettivo sviluppo della personalità umana. A differenza della propaganda e della pubblicità, che riflettono finalità immediate, le relazioni pubbliche sono inquadrare tra le attività dirette ai cittadini in generale, perché acquisiscano elementi di giudizio idonei ad effettuare scelte libere e consapevoli <sup>(39)</sup>.

La professione cui si fa riferimento non è dunque né quella dell'operatore di un ufficio stampa, né quella di un ricercatore di un ufficio studi, ma del promotore di un complesso di informazioni obiettive sui problemi e sulle realtà interne ed esterne alle quali si trovano di fronte l'impresa o la pubblica amministrazione nel suo rapporto con il pubblico o con la pluralità delle istituzioni <sup>(40)</sup>. Un professionista idoneo a sviluppare un'analisi complessiva della realtà di gestione dell'ente pubblico o azienda privata, ad

---

<sup>36</sup> Cfr. A.C. 4144, X leg., p.2

<sup>37</sup> Cfr. A.C. 3200, VIII leg., p.2.

<sup>38</sup> Cfr. A.C. 4144, X leg., p.2.

<sup>39</sup> Cfr. A.S. 16, VIII leg., p.1

<sup>40</sup> Cfr. A.C. 148, IX leg., p.2.

approfondire un rapporto con gli utenti delle prestazioni che forniscono e in conseguenza di esso: a progettare ristrutturazioni delle loro attività; a conoscere le realtà e le modificazioni continue che si registrano in qualità e quantità nel settore specifico di attività e nei settori estranei che l'influenzano; a realizzare attività di comunicazione verso pubblici esterni ed interni <sup>(41)</sup>.

La disciplina proposta muove da una definizione dell'attività professionale delle relazioni pubbliche elaborata tenendo conto sia delle definizioni della stessa attività recentemente adottate in alcuni ordinamenti stranieri - particolarmente in quello francese - sia dei risultati delle ricerche sociologiche svolte in questo campo in Italia.

In particolare, l'articolo 1 di tutte le proposte presentate - ad eccezione dell'Atto Senato n.16, VIII leg. (e quindi anche dei successivi A.C. 411, VIII leg. e A.S. 125, IX leg.) che si occupa del problema agli articoli 2 e 3 - definisce la *nozione dell'attività professionale di relazioni pubbliche*.

Così recita l'art. 1 dell'A.C. 148, IX leg.: "Ai fini della presente legge si considera attività professionale di relazioni pubbliche quella diretta continuativamente e in modo prevalente, nell'ambito di un rapporto di lavoro autonomo, subordinato o di appalto di servizi, alla programmazione, progettazione, direzione <sup>(42)</sup> di iniziative finalizzate, alternativamente o congiuntamente tra loro a: 1) informare il pubblico esterno od interno sulla organizzazione <sup>(43)</sup>, l'attività o i programmi del soggetto committente o datore di lavoro, al fine di promuoverne l'immagine; 2) consentire la conoscenza, da parte del soggetto committente o datore di lavoro, dell'opinione del pubblico esterno o interno sull'organizzazione <sup>(44)</sup>, l'attività o i programmi del soggetto stesso; 3) creare, stabilire e sviluppare i rapporti tra il soggetto committente, o datore di lavoro, e la comunità, tramite gli opportuni mezzi di comunicazione e l'organizzazione di attività specifiche dirette a tal fine; 4) *rappresentare gli interessi* <sup>(45)</sup> del soggetto committente o del datore di lavoro *presso gli organi centrali o periferici dello Stato*,

---

<sup>41</sup> Cfr. A.C. 148, IX leg., p.1.

<sup>42</sup> L'art. 1 dell'A.C. 4144, X leg., aggiunge "e esecuzione".

<sup>43</sup> L'art. 1 dell'A.C. 4144, X leg., omette il riferimento alla "organizzazione".

<sup>44</sup> Anche qui l'art. 1 dell'A.C. 4144, X leg., omette il riferimento alla "organizzazione".

<sup>45</sup> L'art. 1 dell'A.C. 4144, X leg., sostituisce "rappresentare gli interessi" con "manifestare le opinioni o prese di posizione".

delle regioni, degli enti locali o di altri enti pubblici <sup>(46)</sup>, anche al fine di un rapporto informativo *reciproco* <sup>(47)</sup>.

Ai fini della presente legge non è considerata attività professionale di relazioni pubbliche quella svolta da amministratori, dirigenti o dipendenti di enti pubblici, associazioni, società, imprese, quando tale attività si svolga fuori dell'ambito delle funzioni di un organo o ufficio interno di dette organizzazioni, a ciò specificatamente ed esclusivamente preposto" <sup>(48)</sup>.

L'art. 1 dell'A.C. 2983, IX leg. recita invece più sinteticamente: "L'attività professionale di relazioni pubbliche è quella svolta da chi, nell'ambito di un rapporto di lavoro autonomo, subordinato o di appalto di servizi, in maniera continuativa e prevalente rispetto ad altre attività, instauri, favorisca o mantenga un flusso comunicativo reciproco tra il proprio committente o datore di lavoro ed il pubblico esterno ad esso, al fine della formazione e promozione della immagine e della conoscenza di programmi, attività, servizi e prodotti".

Si noti che nella seconda definizione si mantengono sostanzialmente invariati i *caratteri* dell'attività professionale di relazioni pubbliche, modificandone invece in parte il *contenuto*: si riprende essenzialmente il punto 1 della prima definizione, mantenendo il carattere di reciprocità del rapporto informativo, ma facendo riferimento solo al pubblico esterno e sottolineando la promozione dell'immagine di servizi e prodotti.

Gli articoli 2 e 3 dell'A.S. 16, VIII leg., propongono una nozione di attività professionale di relazioni pubbliche dai confini molto più ampi. L'art. 2 recita infatti: "Si considerano in generale attività di relazioni pubbliche quelle riguardanti: a) l'informazione fra ente pubblico o privato e i cittadini, tramite gli opportuni mezzi di

---

<sup>46</sup> L'art. 1 dell'A.C. 4144, X leg., sostituisce "presso gli organi centrali [...] enti pubblici" con "presso le istituzioni politiche, scientifiche e culturali".

<sup>47</sup> L'art. 1 dell'A.C. 4144, X leg., aggiunge "e corretto". I punti 3 e 4 e l'ultimo comma non sono presenti nell'art. 1 dell'A.C. 3200, VIII leg. I contenuti del punto 4 trovano tuttavia, come vedremo in seguito, un'autonoma disciplina nell'art. 5.

<sup>48</sup> L'ultimo comma dell'art. 1 dell'A.C. 4144 X leg., recita invece: "Quando le attività di cui al comma 1 sono svolte al di fuori di uffici o servizi a ciò specificatamente ed esclusivamente preposti da parte di imprese, enti e organizzazioni o al di fuori di incarichi all'uopo affidati da imprese, enti e organizzazioni ed agenzie, studi o lavoratori autonomi specializzati, non si applica la nozione di attività professionale di relazioni pubbliche prima descritta".

comunicazione; b) lo studio della realtà socio-economica interna ed esterna ad un dato organismo mediante analisi e sondaggi dell'opinione pubblica; c) lo sviluppo di iniziative e programmi che mirino ad un progresso culturale e sociale della comunità; d) l'insegnamento delle tecniche delle relazioni pubbliche nelle scuole di ogni ordine e grado”.

L'art. 3 attiene invece più specificamente ai problemi di cui ci occupiamo: “All'interno di una impresa o di un ente le relazioni pubbliche hanno per scopo la comunicazione con l'esterno, con l'opinione pubblica ed i centri di interesse pubblico e privato, promuovono la più ampia partecipazione ai problemi della società in cui operano e sono preposte alla formazione dell'immagine a livello istituzionale”.

L'unica proposta in cui compare per la prima volta una definizione dell'attività di relazioni pubbliche incentrata esclusivamente sulla nozione di rappresentanza di interessi è, significativamente, una delle più recenti, la cui presentazione risale alla scorsa legislatura. L'art. 1 dell'A.C. 3269, XII leg., infatti (recuperando, come vedremo, il puntuale accenno alla promozione di interessi privati nei confronti di organi politico-istituzionali contenuto nell'art. 5 dell'A.C. 3200, VIII leg.), riconduce sinteticamente la nozione in esame all'attività di colui che “continuativamente e in modo prevalente, nell'ambito di un rapporto di lavoro autonomo, subordinato o di appalto di servizi, *rappresenti o promuova interessi privati nei confronti del Parlamento, del Governo, di consigli o giunte regionali, provinciali o comunali, o di singoli membri di tali organi collegiali, anche al fine di un rapporto informativo reciproco*”.

### 2.3 *Obiettivi e finalità della disciplina.*

L'intervento legislativo come delineato dalle proposte in materia di relazioni pubbliche appare diretto essenzialmente a:

1) individuare esattamente i connotati delle attività di pubbliche relazioni, determinarne i contenuti e dettare la disciplina perché possa realizzarsi l'esercizio di dette attività, riconoscendole giuridicamente e precisandone il campo d'intervento (<sup>49</sup>).

---

<sup>49</sup> Cfr. A.C. 2983, IX leg., p.1.

2) non limitare l'accesso alla professione: l'attività di relazioni pubbliche è infatti troppo intimamente compenetrata con l'esercizio di prerogative essenziali della persona umana (sono prerogative inalienabili di qualsiasi persona l'informare il pubblico su se stessa, il comunicare, il partecipare alla formazione delle decisioni nelle formazioni sociali in cui è inserita), perché l'attività stessa possa essere riservata ad una determinata cerchia di soggetti, o comunque condizionata a preventivi adempimenti amministrativi <sup>(50)</sup>. La tutela legislativa può e deve invece consistere nel recepimento del nucleo essenziale del codice di correttezza professionale elaborato dall'associazione professionale maggiormente rappresentativa – del tutto coerente con i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale – e nel perfezionamento del precetto deontologico con un apparato sanzionatorio adeguato alla peculiarità della fattispecie <sup>(51)</sup>;

3) garantire nello svolgimento dell'attività di informazione il rispetto della “regola del gioco”, che è nel caso specifico la chiarezza delle posizioni e degli intenti perseguiti da ciascuno, senza inutili infingimenti o assurde mascherature. L'attività di relazioni pubbliche deve divenire quindi oggetto di una regolamentazione che guardi alle singole azioni e assicuri la loro trasparenza <sup>(52)</sup>. Tale esigenza viene sottolineata anche nel testo delle proposte presentate, laddove si prevede che “nello svolgimento della sua attività, il professionista di relazioni pubbliche deve [...] curare che ogni iniziativa di relazioni pubbliche sia chiaramente qualificata come tale nelle pubblicazioni, trasmissioni, comunicazioni scritte o verbali, attraverso le quali l'iniziativa stessa si svolge; curare che nelle pubblicazioni, trasmissioni, comunicazioni scritte o verbali, attraverso le quali si svolge una iniziativa di relazioni pubbliche, sia chiaramente indicato il soggetto committente o datore di lavoro, dal quale o nell'interesse del quale l'iniziativa stessa è stata promossa” <sup>(53)</sup> o laddove si prevede che

---

<sup>50</sup> Sul punto si è espresso in particolare il deputato Pietro Ichino, il quale nella seduta della commissione Lavoro (XIII) del 13 gennaio 1983 ha sottolineato che la regolamentazione in esame non deve costituire una chiusura corporativa *ex lege* dell'accesso a questa professione, motivo spesso sotteso alla moltiplicazione degli albi e degli ordini professionali, ma deve costituire un controllo anche sugli aspetti deontologici dell'esercizio della professione.

<sup>51</sup> Cfr. A.C. 3200, VIII leg., p.2.

<sup>52</sup> Cfr. A.C. 4144, X leg., p.2.

<sup>53</sup> Art. 3 dell'A.C. 148, IX leg.

i professionisti in relazioni pubbliche “devono adoperarsi nello svolgimento della propria attività per garantire la trasparenza e la immediata identificazione dell’informazione per conto del soggetto committente o datore di lavoro” (<sup>54</sup>).

---

<sup>54</sup> Art. 2 dell’A.C. 4144, X leg.



#### 2.4 *I vantaggi derivanti dalla regolamentazione della rappresentanza di interessi.*

I vantaggi derivanti dal disciplinare con legge l'attività professionale di relazioni pubbliche possono essere così riassunti:

1) istituzionalizzare e far entrare nell'ordinamento giuridico una professione che, svolgendo una rilevante funzione economico-sociale nella società moderna, non può essere ignorata e tanto meno lasciata fuori da una codificazione deontologica certa e riconosciuta dall'ordinamento civile<sup>(55)</sup>. In particolare, lo stesso relatore dell'A.C. 148, IX leg. Nino Cristofori, ha evidenziato nella seduta della commissione Lavoro (XIII) del 13 gennaio 1983 che riconoscere e disciplinare questa attività significa far entrare nell'ordinamento, dandole contenuti deontologici certi, una professione di fatto esistente da decenni nel nostro Paese<sup>(56)</sup>;

2) riconoscere l'attività professionale di relazioni pubbliche come funzione socialmente positiva, nella principale rilevanza di attuare sistemi di formazione e informazione tra pubblici diversi, attraverso la conoscenza complessiva ed approfondita delle realtà entro le quali si deve operare<sup>(57)</sup>. In particolare, l'ambito di rilevanza delle relazioni pubbliche implica una più obiettiva valutazione della realtà economica e sociale, da cui discende una più ampia partecipazione ai problemi della società civile e politica<sup>(58)</sup>;

3) Attribuire una tutela giuridica ad attività che "mirano a realizzare il pieno sviluppo della personalità umana al fine di favorire la partecipazione dei cittadini all'organizzazione politica, culturale ed economica della collettività, [...] attività dirette ai cittadini in generale, volte a fornire elementi di giudizio idonei ad effettuare scelte libere e consapevoli<sup>(59)</sup>).

---

<sup>55</sup> Cfr. A.C. 148, IX leg., p.1.

<sup>56</sup> Nel corso della stessa seduta il deputato Pietro Ichino ha inoltre rilevato che questa regolamentazione sarebbe anche un'occasione per sperimentare il riconoscimento legislativo di nuove professioni quali spontaneamente ormai emergono nel tessuto sociale.

<sup>57</sup> Cfr. A.C. 148, IX leg., p.2.

<sup>58</sup> Cfr. A.S. 16, VIII leg., p.1.

<sup>59</sup> Art. 1 dell'A.S. 16, VIII leg.

### 2.5. I caratteri della disciplina proposta.

Le modalità di disciplina della materia in esame sono riconducibili riassuntivamente a 4 elementi:

1) Istituzione di un **elenco professionale** <sup>(60)</sup>: chiunque intenda svolgere professionalmente l'attività di relazioni pubbliche deve chiedere l'iscrizione in un apposito elenco <sup>(61)</sup>.

a) *Aventi diritto all'iscrizione*. A detto elenco possono essere iscritti: 1) coloro i quali, alla data di entrata in vigore della legge di regolamentazione della rappresentanza di interessi, possono dimostrare con documentazione rilasciata dal committente o datore di lavoro di svolgere attività di relazioni pubbliche <sup>(62)</sup>; 2) coloro i quali, dopo l'entrata in vigore della legge, intendono svolgere professionalmente attività di relazioni pubbliche; in tal caso la relativa documentazione deve essere presentata entro un anno dalla data di iscrizione, pena la cancellazione dall'elenco.

---

<sup>60</sup> Quanto segue è tratto dall'art. 2 (Elenco professionale) dell'A.C. 148, IX leg.

<sup>61</sup> Qualora, infatti, tale attività sia svolta da soggetti non iscritti all'elenco dei professionisti di relazioni pubbliche, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 348 del codice penale: così l'art. 6 (Esercizio abusivo della professione di relazioni pubbliche) dell'A.C. 148, IX leg. e, più di recente, l'art. 5 (Sanzioni) dell'A.C. 3269, XI leg. Tale disposizione è stata tuttavia oggetto di alcune riserve mosse dal sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale Andrea Borruso, il quale, nel corso della seduta della commissione Lavoro (XI) del 26 ottobre 1983, ha osservato che la proposta di legge in esame appare volta nella sostanza a precludere l'esercizio dell'attività lavorativa denominata di "relazioni pubbliche" a soggetti i quali non siano iscritti in un apposito elenco, prevedendo a loro carico la sanzione penale. Sembra del tutto assente, invece, l'aspetto che generalmente ha giustificato l'intervento dello Stato nella materia delle professioni, e cioè una qualsiasi forma di accertamento del possesso, da parte di soggetti che richiedono l'iscrizione, dei requisiti di specifica competenza professionale nel settore di attività che si tende a circoscrivere per legge. Borruso ha segnalato inoltre che la individuazione di contenuti dell'attività professionale di "relazioni pubbliche" appare operata in termini generici, mentre appare estremamente pericolosa la previsione della sanzione penale.

L'A.C. 3200, VIII leg., punisce al contrario l'abuso della qualifica (art. 6) stabilendo che: "chiunque nei rapporti con la propria clientela o con il pubblico qualifichi come attività di relazioni pubbliche una propria attività diversa da quelle indicate nell'articolo 1 (Nozione dell'attività professionale di relazioni pubbliche), è punito con l'ammenda da lire centomila a lire due milioni. In caso di recidiva si applica l'arresto fino a sei mesi o l'ammenda da lire duecentomila a lire cinque milioni".

<sup>62</sup> L'A.S. 16, VIII leg., prevede invece (art. 8) che all'atto dell'entrata in vigore della legge di cui si tratta i soci regolarmente iscritti alla Federazione associativa professionale e quanti potranno dimostrare di aver svolto la professione di relazioni pubbliche consecutivamente negli ultimi tre anni - attraverso la presentazione di programmi di relazioni pubbliche effettuati e documentati con dichiarazioni dei clienti per i quali i programmi sono stati realizzati e delle relative fatture, nonché la presentazione di programmi effettuati e documentati con dichiarazioni delle aziende o enti, per i professionisti che operano nei medesimi - saranno iscritti nell'elenco *sic et simpliciter*. Tale norma avrà la durata di mesi cinque.

b) *Requisiti per l'iscrizione* <sup>(63)</sup>: è necessario che il soggetto richiedente: 1) abbia compiuto la maggiore età; 2) non abbia subito nell'ultimo decennio condanne penali definitive per reati contro la fede pubblica, contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio, o contro la moralità pubblica e il buon costume; 3) goda dei diritti civili e non sia stato interdetto dai pubblici uffici; 4) non sia stato cancellato dall'elenco <sup>(64)</sup> nei due anni precedenti alla domanda di iscrizione <sup>(65)</sup>.

c) *Contenuto dell'elenco*: nell'elenco devono essere indicati i dati anagrafici di ciascun iscritto, nonché il rispettivo domicilio professionale, distinto dal luogo di abituale dimora, e le successive modificazioni <sup>(66)</sup>.

2) **Commissione** per la tenuta dell'elenco <sup>(67)</sup>:

a) *Compiti della commissione*: tenuta dell'elenco professionale e del controllo sul rispetto delle norme di deontologia professionale <sup>(68)</sup>.

---

<sup>63</sup> Tali requisiti sono assenti nell'A.C. 2983, IX leg., che ne impone l'individuazione – assieme all'istituzione di una commissione per la tenuta dell'elenco e alla previsione di sanzioni – al Presidente del Consiglio dei ministri in sede di attuazione del provvedimento legislativo. L'art. 6 (*Norme di attuazione*) stabilisce infatti che il Presidente del Consiglio dei ministri provvede ad emanare, con proprio decreto, le norme di attuazione della presente legge entro sei mesi dalla sua entrata in vigore. Tali norme devono concernere: 1) le modalità di iscrizione e cancellazione dall'elenco professionale; 2) la istituzione di una commissione per la tenuta dell'elenco, relativa composizione, durata e modalità di funzionamento; 3) le sanzioni da adottare nei confronti di chi violi le norme di correttezza professionale, gli obblighi di informazione e il mantenimento del segreto professionale, e conseguenti modalità di applicazione.

Di tono simile il terzo comma dell'art. 8 dell'A.C. 4144, X leg., che recita: "Le modalità di iscrizione e di tenuta dell'elenco saranno determinate con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da emanarsi entro 180 giorni dalla data di promulgazione della presente legge".

<sup>64</sup> Sulle cause di cancellazione dall'elenco si veda più avanti, al punto 4 (sanzioni).

<sup>65</sup> L'A.S. 16, VIII leg., stabilisce invece (art. 5) i seguenti requisiti: 1) cittadinanza italiana (l'art. 7 precisa tuttavia che è consentito ai cittadini stranieri di esercitare l'attività di relazioni pubbliche nel territorio nazionale a condizione di reciprocità e sempre che nello Stato di provenienza detta attività sia da esso riconosciuta e disciplinata); 2) certificato di buona condotta (associabile, nelle finalità, al secondo requisito previsto dall'A.C. 148, IX leg.); 3) licenza di scuola media superiore o frequenza di un corso di formazione sulle relazioni pubbliche e comunicazioni (si ricordino, a questo proposito, le critiche mosse dal sottosegretario Borruso in merito alla competenza professionale degli iscritti); 4) effettivo esercizio dell'attività svolta con dichiarazione rilasciata da enti o aziende sul lavoro svolto.

<sup>66</sup> L'A.C. 2983, IX leg., suddivide (art. 2) l'elenco in due distinte sezioni: 1) quella relativa a quanti svolgono la professione in forma di lavoro *autonomo*, singolo o associato; 2) quella relativa a quanti svolgono la loro attività professionale con un rapporto di lavoro *subordinato*, sia che si tratti di rapporto con enti, associazioni, imprese, privati in genere, sia che si tratti di rapporto con agenzie o società di relazioni pubbliche.

<sup>67</sup> Quanto segue è tratto dall'art. 7 (Commissione per la tenuta dell'elenco) dell'A.C. 148, IX leg.

<sup>68</sup> L'A.S. 16, VIII leg., stabilisce invece (art. 5) che alla commissione (di verifica) spetterà il compito di controllare e verificare la documentazione, la validità dei titoli professionali e delle certificazioni rilasciate, l'aggiornamento previsto dell'elenco stesso e quanto altro contemplato dal regolamento esecutivo.

L'A.C. 3200, VIII leg., stabilisce soltanto (art. 7) che alla commissione (nazionale di controllo) spetterà il compito di controllare sul rispetto delle norme di deontologia professionale da parte di chi eserciti attività

b) *Composizione della commissione*: la commissione è composta da: 1) un magistrato con grado di consigliere di Cassazione, con funzioni di presidente; 2) tre membri, eletti dagli iscritti nell'elenco professionale, secondo modalità determinate con decreto del Ministero del Lavoro <sup>(69)</sup>; 3) tre membri del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, in rappresentanza dei lavoratori dipendenti e datori di lavoro <sup>(70)</sup>; 4) un membro designato dal Ministero del Lavoro con funzioni di segretario <sup>(71)</sup>.

c) *Durata in carica della commissione*: la commissione dura in carica tre anni <sup>(72)</sup>.

d) *Sede della commissione*: la commissione ha sede presso il Ministero del Lavoro, che procura quanto necessario per il suo funzionamento <sup>(73)</sup>.

---

di relazioni pubbliche. L'A.C. 3269, XII leg. attribuisce (art. 4) alla commissione (definita, significativamente, "commissione per il regolamento") il compito di provvedere, entro 90 giorni dalla data d'entrata in vigore della legge, alla redazione di un regolamento per la disciplina dell'attività professionale di relazioni pubbliche, da emanare con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

<sup>69</sup> In sede di prima applicazione (così nell'A.C. 148, IX leg., mentre nell'A.C. 3200, VIII leg. e nel successivo A.C. 3269, XII leg. la disposizione presenta carattere definitivo) i tre membri vengono scelti tra le persone designate dalle associazioni maggiormente rappresentative della categoria dei professionisti di relazioni pubbliche, che abbiano svolto correttamente per almeno cinque anni attività di relazioni pubbliche con carattere di continuità e prevalenza rispetto ad altre attività professionali. In particolare, ai fini della valutazione della rappresentatività di tali associazioni, dovrà essere verificata la coerenza dello statuto di ciascuna associazione rispetto ai principi di deontologia professionale contenuti nella proposta in esame (sull'argomento si veda più avanti, al punto 3: norme di comportamento).

<sup>70</sup> Il richiamo al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro appare particolarmente significativo in considerazione degli intenti del costituente, che voleva farne un centro preminente di negoziazione e di raccordo tra Stato-soggetto e gruppi economico-sociali.

<sup>71</sup> I punti 3 e 4 sono sostituiti, nell'A.C. 3200, VIII leg. (art. 7) da: "3) un membro scelto tra le persone designate dalle associazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative; 4) un membro scelto tra le persone designate dalle associazioni imprenditoriali maggiormente rappresentative; 5) un membro scelto tra le persone designate dalle associazioni maggiormente rappresentative dei consumatori". Di contenuto sostanzialmente analogo anche l'A.C. 3269, XII leg. (art. 4).

L'A.S. 16, VIII leg., prevede invece (art. 5) che la tenuta dell'elenco sia affidata ad una commissione di verifica nominata dal Ministero del Lavoro e della previdenza sociale e composta da sei membri rappresentanti della professione.

<sup>72</sup> L'A.C. 3200, VIII leg., prevede invece (art. 7) una durata in carica di quattro anni. In particolare, i componenti della commissione sono nominati e sostituiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

<sup>73</sup> La stessa sede è prevista nell'A.S. 16, VIII leg., all'art. 5. Il successivo art. 6 prevede inoltre che le imprese, gli enti, le pubbliche amministrazioni, presso cui esiste un ufficio di relazioni pubbliche, devono segnalare l'esistenza del medesimo al Ministro del Lavoro e della previdenza sociale. L'A.C. 3200, VIII leg., stabilisce invece (art. 7) come sede della commissione il Ministero dell'Interno. L'A.C. 2983, IX leg., prevede (art. 2) che l'elenco dei professionisti di relazioni pubbliche (e dunque, si suppone, anche la commissione relativa) abbia sede presso il Ministero di grazia e giustizia. L'A.C. 4144, X leg., prevede (art. 8) che tale elenco (e l'ufficio incaricato della sua conservazione, ai sensi dell'art. 9) abbia sede presso

3) **Norme di comportamento** professionale <sup>(74)</sup>:

a) *Correttezza professionale* <sup>(75)</sup>: nello svolgimento della sua attività, il professionista di relazioni pubbliche deve adoperarsi per garantire il pieno rispetto dei diritti della persona e la genuinità del flusso di informazioni tra il soggetto committente ed il pubblico <sup>(76)</sup>. Deve in particolare <sup>(77)</sup>: 1) astenersi da qualsiasi iniziativa o attività che violi il diritto delle persone alla riservatezza, all'immagine o al nome, o che rechi loro molestia; 2) astenersi dal fare uso di informazioni o commenti falsi o che possano trarre in inganno chi ne è destinatario; 3) curare che ogni iniziativa di relazioni pubbliche sia chiaramente qualificata come tale nelle pubblicazioni, trasmissioni, comunicazioni scritte o verbali, attraverso le quali l'iniziativa stessa si svolge; 4) curare che nelle pubblicazioni, trasmissioni, comunicazioni scritte o verbali, attraverso le quali si svolge una iniziativa di relazioni pubbliche, sia chiaramente indicato il soggetto committente o datore di lavoro, dal quale o nell'interesse del quale l'iniziativa stessa è stata promossa; 5) nei sondaggi d'opinione astenersi dall'applicare qualsiasi procedura o metodo di rilevazione ed elaborazione dei dati che tenda ad una falsificazione del risultato, ma fornire al committente o datore di lavoro e agli organi d'informazione che ne dovessero pubblicare i risultati, tutte le informazioni richieste sul periodo della rilevazione, sul campione rappresentativo, nonché sul metodo stesso.

b) *Obblighi di informazione* <sup>(78)</sup>: il professionista di relazioni pubbliche deve informare, se richiesto, ognuno dei suoi committenti dell'identità <sup>(79)</sup> di ognuno degli

---

la Presidenza del Consiglio dei ministri. L'A.C. 3269, XII, leg., fa invece riferimento alla Presidenza del Consiglio dei ministri come sede propria della sola commissione "per il regolamento" (art. 4), mentre l'elenco, o meglio, gli elenchi, sono istituiti presso i principali organi legislativi e di governo.

<sup>74</sup> Tali disposizioni non sono presenti nell'A.S. 16, VIII leg.

<sup>75</sup> Quanto segue è tratto dall'art. 3 (Correttezza professionale) dell'A. C. 148, IX leg.

<sup>76</sup> L'A.C. 4144, X leg., sottolinea invece (art. 2) la necessità di "garantire la trasparenza e la immediata identificazione dell'informazione per conto del soggetto committente o datore di lavoro". Di "perfetta trasparenza" del flusso di informazioni tra il soggetto committente o datore di lavoro ed il "soggetto pubblico" parla anche l'A.C. 3269, XII leg. (art. 3).

<sup>77</sup> Le successive disposizioni appaiono volte: il punto 1 a garantire il rispetto della persona, i punti 2 e 5 ad assicurare l'obiettività dell'informazione, i punti 3 e 4, come si è già rilevato, a soddisfare un'esigenza di trasparenza.

<sup>78</sup> Quanto segue è tratto dall'art. 4 (Obblighi di informazione) dell'A.C. 148, IX leg.

<sup>79</sup> L'A.C. 3200, VIII leg., aggiunge (art. 3) "e del tipo di attività". L'A.C. 4144, X leg., aggiunge invece (art. 4) "come di qualsiasi eventuale conflitto di interessi".

altri suoi committenti. Egli deve inoltre informare il proprio committente, o datore di lavoro, di qualsiasi compenso o premio eventualmente ricevuto, per l'opera svolta nel suo interesse, da terzi.

c) *Mantenimento del segreto professionale* (<sup>80</sup>): il professionista di relazioni pubbliche é obbligato al segreto professionale nei confronti del suo committente a norma dell'articolo 622 del codice penale, sulle notizie riservate che quest'ultimo gli abbia comunicato in funzione dell'attività di relazioni pubbliche, con specifica richiesta di non divulgazione (<sup>81</sup>).

Si noti che gli obblighi di correttezza professionale appaiono volti essenzialmente ad assicurare la tutela del destinatario dell'attività in esame, mentre gli obblighi di informazione e di mantenimento del segreto professionale mirano a garantire la tutela del committente.

L'A.C. 4144, X leg., propone, in particolare, altri tre obblighi che rappresentano una innovazione rispetto a tutte le iniziative precedenti:

d) *Obblighi di informazione corretta e di vigilanza*: i soggetti che svolgono attività professionale di relazioni pubbliche non possono fare uso di informazioni o commenti che possano trarre in inganno, non fondate sulla verità dei fatti o devianti. Essi devono altresì vigilare sul lavoro proprio e dei propri collaboratori e prendere tutte le misure necessarie per impedire l'utilizzazione, anche se casuale, di informazioni false o devianti (<sup>82</sup>).

e) *Obblighi di trasparenza*: i soggetti che svolgono attività professionale di relazioni pubbliche non possono creare organizzazioni o promuovere eventi che siano rivolti a realizzare fini occulti o interessi non manifesti del committente o datore di lavoro. Essi non si possono mai avvalere dell'opera di organizzazioni costituite a tale scopo, o di eventi promossi con tali finalità (<sup>83</sup>).

---

<sup>80</sup> Quanto segue è tratto dall'art. 5 (Segreto professionale) dell'A.C.148, IX leg.

<sup>81</sup> L'A.C. 3200, VIII leg. (art. 4) e l'A.C. 4144, X leg. (art. 7) aggiungono: "Resta fermo quanto previsto dall'art. 2105 del codice civile in materia di obbligo di segreto aziendale a carico dei titolari di rapporto di lavoro subordinato".

<sup>82</sup> Così l'art. 3 dell'A.C. 4144, X leg.

<sup>83</sup> Così l'art. 5 dell'A.C. 4144, X leg.



f) *Obblighi nei confronti dei mezzi di informazione*: i soggetti che svolgono attività professionale di relazioni pubbliche devono rispettare le regole e le pratiche di condotta professionale proprie dei mezzi di informazione, e dei professionisti che operano in tale settore <sup>(84)</sup>.

4) **Sanzioni** derivanti dall'inossevanza delle disposizioni esaminate <sup>(85)</sup>:

a) *Tipologia e caratteri delle sanzioni* <sup>(86)</sup>: la commissione per la tenuta dell'elenco adotta nei confronti di chi violi le norme di correttezza professionale e gli obblighi di informazione o eserciti abusivamente la professione di relazioni pubbliche, le seguenti sanzioni: 1) ammonizione; 2) censura <sup>(87)</sup>; 3) sospensione dell'iscrizione all'elenco professionale <sup>(88)</sup>; 4) cancellazione dall'elenco stesso <sup>(89)</sup>. Le sanzioni devono essere motivate. Le sanzioni più gravi possono essere adottate anche nei confronti di chi non abbia subito in precedenza sanzioni minori, e nei casi di recidiva, in infrazioni già punite con sanzioni minori.

b) *Procedimento per l'adozione delle sanzioni* <sup>(90)</sup>: la commissione per la tenuta dell'elenco avvia il procedimento per l'applicazione delle sanzioni su proposta di uno dei suoi membri e con il voto favorevole della maggioranza dei presenti <sup>(91)</sup>. Dello

---

<sup>84</sup> Così l'art. 6 dell'A.C. 4144, X leg.

<sup>85</sup> Tali disposizioni non sono presenti nell'A.S. 16, VIII leg.

<sup>86</sup> Quanto segue è tratto dall'art. 8 (Sanzioni) dell'A.C. 148, IX leg.

<sup>87</sup> La sanzione della censura viene eseguita mediante pubblicazione del provvedimento e della relativa motivazione nei giornali, riviste o trasmissioni televisive o radiofoniche, indicati nel provvedimento stesso. Le spese della pubblicazione sono poste a carico del soggetto al quale la sanzione è stata inflitta; possono tuttavia essere anticipate dal Ministero del Lavoro e della previdenza sociale. L'A.C. 3200, VIII leg., attribuisce invece la facoltà di anticipare tali spese al Ministero dell'Interno (art. 8).

<sup>88</sup> Tale sospensione può essere disposta per periodi di durata non inferiore a 30 giorni e non superiore ad un anno.

<sup>89</sup> In particolare – ai sensi dell'art. 10 (*Cancellazione dall'elenco professionale*) dell'A.C. 148, IX leg. – deve essere cancellato dall'elenco chi non eserciti con continuità l'attività professionale. La cessazione dell'esercizio continuativo dell'attività professionale si presume quando in due anni consecutivi l'iscritto abbia denunciato un reddito annuo professionale imponibile ai fini dell'IRPEF mediamente inferiore a lire sei milioni annui. Non è ammessa la prova contraria.

L'A.C. 3200, VIII leg., prevede invece due sole sanzioni (art. 8): 1) ammonizione, per le infrazioni di minore entità; 2) censura, per le infrazioni di maggiore gravità.

<sup>90</sup> Quanto segue è tratto dall'art. 9 (Procedimento per l'adozione delle sanzioni) dell'A.C. 148, IX leg.

<sup>91</sup> In particolare, l'avviso di apertura del procedimento con l'indicazione precisa dell'infrazione per la quale si procede, deve essere notificato a mezzo di ufficiale giudiziario a tutti coloro ai quali l'infrazione stessa sia imputabile. Con l'avviso devono essere anche notificate la data e l'ora della seduta della commissione nella quale il caso verrà discusso; tra tale data e la data della notificazione devono trascorrere almeno quindici giorni liberi.

Coloro contro i quali è stato avviato il procedimento hanno diritto ad essere sentiti, anche con l'assistenza di un avvocato o altro difensore, e possono presentare alla commissione memorie scritte.

svolgimento della seduta viene redatto verbale, che deve rimanere a disposizione del pubblico. Il provvedimento è deciso a maggioranza dei presenti; esso è nullo se alla seduta ed alla decisione hanno partecipato meno dei tre quinti (<sup>92</sup>) dei membri della commissione, o non ha partecipato il presidente (<sup>93</sup>).

### **3. In particolare: l'attività di rappresentanza di interessi privati nei confronti di organi legislativi, secondo la disciplina dettata dall'art. 5 dell'Atto Camera n. 3200, VIII leg.**

L'articolo 5 dell'A.C. 3200, VIII leg., di iniziativa dei deputati Ichino e altri, presentato alla Camera in data 24 febbraio 1982, ripresentato alla Camera nella IX legislatura in data 29 settembre 1983 (A.C. 571, d'iniziativa dei deputati Francese ed altri) e nella X legislatura, in data 21 luglio 1987 (A.C. 1124, d'iniziativa dei deputati Francese ed altri) dal titolo "*Disciplina dell'attività di relazioni pubbliche e rappresentanza di interessi privati nei confronti di organi legislativi o amministrativi*", propone una regolamentazione dell'attività di relazioni pubbliche che attiene più specificamente a quello che si può definire come il *lobbying* parlamentare.

Tale riferimento emerge con chiara evidenza nel commento all'articolo operato nella relazione introduttiva alla proposta: "con l'articolo 5 si intende introdurre nel nostro ordinamento - sulla scorta delle positive esperienze compiute in alcuni ordinamenti stranieri, ed in particolare in quello statunitense - una disciplina dell'attività di relazioni pubbliche o di rappresentanza di interessi privati nei confronti del Parlamento nazionale, del Governo, dei singoli Ministri, dei Consigli e delle Giunte regionali, provinciali o comunali. E' questa un'attività in sé legittima, ed ineliminabile in un regime pluralista, ma che deve essere vincolata a rigorosi requisiti di trasparenza, in modo che sia chiara la distinzione tra i comportamenti leciti e le pratiche di

---

<sup>92</sup> L'A.C. 3200, VIII leg., stabilisce invece (art. 9) "due terzi".

<sup>93</sup> Il provvedimento, inoltre, viene immediatamente notificato a coloro contro i quali si è proceduto, a mezzo di ufficiale giudiziario, e può essere impugnato ai sensi della legge 6 dicembre 1971, n. 1034. L'esecuzione delle sanzioni della censura, della sospensione o della cancellazione deve avvenire non prima di sessanta giorni (trenta nell'A.C. 3200, VIII leg.) e non oltre novanta giorni (sessanta nell'A.C. 3200, VIII leg.) dalla data della notificazione, salvo il caso di provvedimento sospensivo del tribunale amministrativo regionale competente.

Delle sanzioni adottate viene tenuto un pubblico registro a cura della commissione.

clientelismo, di corruzione, o anche soltanto quelle pratiche che per la loro dubbia natura non sopportano il controllo della pubblica opinione, e tendono quindi a non svolgersi alla luce del sole. Va sottolineato come la fattispecie prevista dall'articolo 5 non sia limitata entro i confini dell'attività di relazioni pubbliche [...], ma comprenda anche comportamenti - indicati con l'espressione "rappresentanza di interessi privati" - che con le relazioni pubbliche hanno ben poco a che fare, essendo ad essi totalmente estranea la finalità di informazione tipica ed essenziale delle relazioni pubbliche (si pensi all'attività di chi si limita a "mantenere i contatti" con parlamentari, ministri, amministratori, mediante invii periodici di omaggi o altro; o di chi si occupa soltanto di "seguire" determinate pratiche amministrative o l'iter di determinati provvedimenti, per incarico di imprese o altri soggetti)".

In particolare, tre sono gli elementi che connotano la disciplina proposta:

1) **Caratteri e contenuto dell'attività:** la norma in esame si riferisce a "chiunque svolga con continuità, per incarico di enti, imprese o persone fisiche, attività di relazioni pubbliche o comunque di *rappresentanza o promozione di interessi privati nei confronti del parlamento*, del governo, di consigli o giunte regionali, provinciali o comunali<sup>(94)</sup>, o di *singoli membri* di tali organi collegiali".

2) **Obblighi.** Coloro che svolgono tale attività sono tenuti a: a) iscriversi in appositi *registri pubblici* istituiti presso ciascuno degli organi suddetti<sup>(95)</sup>; b) indicare le generalità e la natura del *committente*; c) denunciare qualsiasi *spesa* eccedente le duecentomila lire sostenuta nell'esercizio della propria attività<sup>(96)</sup>, indicandone l'ammontare e la destinazione, e chiedendone l'annotazione nel registro al quale è iscritto.

---

<sup>94</sup> L'art. 11 del testo unificato approvato dalla commissione Lavoro (XIII) della Camera dei Deputati nella seduta del 7 maggio 1986 aggiunge: "o di organi amministrativi territoriali".

<sup>95</sup> La previsione di una molteplicità di elenchi istituiti presso i diversi organi legislativi è contenuta anche nell'A.C. 3269, XII leg., (art. 2) che, come si è rilevato in precedenza, recupera proprio dall'art. 5 dell'A.C. 3200, VIII leg. gli elementi caratterizzanti la nozione di attività professionale di relazioni pubbliche.

<sup>96</sup> L'art. 11 del citato testo unificato (vedi nota precedente) fa riferimento, più specificamente, a "qualsiasi omaggio o beneficio di valore eccedente 1 milione di lire offerti nell'esercizio della propria attività, ai membri dei suddetti organi o loro familiari".

3) **Sanzioni.** L'omissione anche di uno solo degli adempimenti suddetti è punita con l'*arresto* fino a sei mesi o con un'*ammenda* da lire centomila a lire dieci milioni (senza pregiudizio per l'applicazione delle sanzioni già esaminate nel precedente paragrafo).

Di tono simile, ma formulato in termini più generici, l'art. 9 (Dichiarazioni) dell'A.C. 4144, X leg., che prevede quanto segue: i soggetti che svolgono attività professionali nei confronti di *istituzioni* e di pubbliche amministrazioni indicate da un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da emanarsi entro 180 giorni dalla data di promulgazione del testo in esame, sono tenuti a depositare presso gli stessi e presso l'ufficio incaricato della conservazione dell'elenco tenuto presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, prima di dare inizio a una o più azioni, una *dichiarazione* <sup>(97)</sup> in cui sono indicati: a) i *soggetti* specificamente incaricati di svolgere ciascuna azione; b) il *committente* o comunque i soggetti o il gruppo di soggetti per incarico dei quali l'azione viene svolta; c) gli *strumenti* prescelti ed il *tempo* di svolgimento dell'incarico assunto. La inosservanza di tali obblighi configura, salvo il più grave reato, il reato di truffa a cui si applicano le disposizioni dell'articolo 640 del codice penale.

---

<sup>97</sup> Tali dichiarazioni, ai sensi del secondo comma dello stesso articolo, sono "consultabili da chiunque".