CAMERA DEI DEPUTATI N. 571

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FRANCESE, GIANNI, BALBO CECCARELLI, QUERCIOLI, BELARDI, BIRARDI, DANINI, GASPAROTTO, LODI FAUSTINI FUSTINI, LOPS, MONTESSORO, MACCIOTTA, PALLANTI, POCHETTI, RICOTTI, SAMÀ, SANFILIPPO

Presentata il 29 settembre 1983

Riconoscimento e disciplina delle attività professionali di relazioni pubbliche

ONOREVOLI COLLEGHI! — 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 più essere 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 (vedasi in proposito la ricerca sociologica di S. Invernizzi, *Le relazioni pubbliche nelle organizzazioni complesse*, Milano, 1981).

Se la categoria di professionisti delle relazioni pubbliche oggi individua la propria ragion d'essere in questa funzione di

interesse pubblico, e non nella pura e semplice esecuzione di scelte di politica aziendale decise dal committente, è merito soprattutto dell'opera tenacemente 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. Ma perché i frutti positivi di quest'opera di formazione e promozione professionale si consolidino è ormai indispensabile che il « codice » che la categoria spontaneamente si è data assuma rilevanza anche nell'ordinamento statale: 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.

Va tuttavia subito aggiunto, a questo proposito, che la tutela legislativa della attività di relazioni pubbliche non deve e non può basarsi su di una forma - quale che essa sia - di limitazione dell'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 sé 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. 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.

In questa direzione si muove la presente proposta di legge, che si propone così di delineare un modello di tutela non corporativa, applicabile anche ad altre nuove figure di liberi professionisti emergenti nella società civile ed oggi prive di riconoscimento e di protezione legislativa.

La disciplina proposta muove (articolo 1), 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 nel nostro paese.

L'articolo 2 contiene l'enunciazione del principio di correttezza professionale (principio, si osservi, che opera sia sul piano contrattuale, nel rapporto tra il professionista ed il committente o datore di lavoro, sia sul piano extracontrattuale, nei rapporti tra il professionista e i terzi) e la sua specificazione in cinque norme, poste essenzialmente a tutela di quei diritti della persona che possono più facilmente essere lesi dall'esercizio scorretto dell'attività di relazioni pubbliche (n. 1), e a tutela dell'interesse pubblico alla genuinità delle informazioni (nn. 2-5).

Riconducibili al principio di correttezza professionale sono pure le norme deontologiche contenute rispettivamente negli articoli 3 e 4 (obblighi di informazione e obblighi di segreto nei confronti del committente o datore di lavoro); si è ritenuto opportuno separare queste norme nel dettato legislativo da quelle contenute nell'articolo 2, per sottolineare la distinzione tra tutela dell'interesse generale alla obiettività e genuinità delle informazioni ed alla salvaguardia dei diritti della persona umana, e tutela dello interesse privato del singolo committente o datore di lavoro. Con l'articolo 4 si è inteso particolarmente risolvere la questione - che vede da tempo divisa dottrina e giurisprudenza - relativa alla estensione oggettiva dell'obbligo di segreto professionale, attraverso l'applicazione combinata del criterio cosiddetto « volontaristico » e del criterio cosiddetto « dell'interesse »: perché una notizia sia protetta dal vincolo del segreto è necessario che essa abbia carattere oggettiva-

mente « riservato » (che sussista, cioè, un interesse meritevole di tutela alla non circolazione della notizia stessa) e che l'interessato abbia manifestato la volontà di mantenere il segreto su di essa.

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 della 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. È questa una 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 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 di cui all'articolo 1, ma comprenda anche comportamenti - indicati con la 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).

L'articolo 6 risponde ad una elementare esigenza di tutela del « nome » della professione di relazioni pubbliche, vietandone l'uso da parte di chi esercita attività diversa.

Gli articoli 7, 8 e 9 istituiscono e disciplinano l'apparato sanzionatorio destinato a rendere efficaci le norme di deontologia professionale. Si è ritenuto di escludere dall'applicazione delle nuove sanzioni speciali le violazioni del segreto professionale e del segreto aziendale, oggetto dell'articolo 4, essendo tali comportamenti già adeguatamente sanzionati, rispettivamente sul piano penale (articoli 622 e 623 del codice penale) e sul piano civile (articolo 2105 del codice civile).

Organo preposto all'applicazione ed esecuzione delle sanzioni è la Commissione nazionale di cui all'articolo 8, composta in modo da garantire equilibrata rappresentanza alla categoria dei professionisti delle relazioni pubbliche (direttamente interessata alla salvaguardia della propria credibilità e del proprio prestigio, che possono essere pregiudicati da comportamenti scorretti di singoli individui), ed alle principali categorie dei destinatari dell'attività stessa: imprenditori, lavoratori dipendenti, consumatori.

Quanto alla tipologia delle nuove sanzioni speciali, si è ritenuto opportuno individuare nell'ammonizione la sanzione applicabile alle infrazioni meno gravi, tali da non richiedere un intervento correttivo di fronte all'opinione pubblica; per le infrazioni più gravi, invece, si propone la sanzione della pubblica censura, che - pur restando sanzione di carattere eminentemente morale - appare particolarmente efficace in quanto colpisce il professionista scorretto nella sua credibilità professionale, e può contribuire, almeno nella maggior parte dei casi, a limitare o eliminare i danni che possono essere stati prodotti dalla violazione commessa.

L'articolo 10 rinvia alla legge finanziaria l'individuazione opportuna delle fonti di copertura del modestissimo onere finanziario prevedibilmente derivante per lo Stato dall'applicazione della legge.

La dilazione dell'entrata in vigore della legge, prevista nell'articolo 11, mira infine a consentire un'adeguata conoscenza delle nuove norme da parte di coloro - in primo luogo i professionisti delle relazioni pubbliche - che saranno chiamati ad applicarle.

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(*Nozione dell'attività professionale di relazioni pubbliche*).

Svolge attività di relazioni pubbliche colui che, nell'ambito di un rapporto di lavoro autonomo, di lavoro subordinato, o di appalto di servizi, collabori con enti pubblici, imprese o altri soggetti privati nella programmazione, progettazione o direzione di iniziative finalizzate alternativamente o congiuntamente:

a) ad informare il pubblico esterno o i collaboratori interni sull'organizzazione, l'attività, i programmi o gli interessi del soggetto committente o datore di lavoro;

b) a consentire la conoscenza, da parte del soggetto committente o datore di lavoro, dell'opinione del pubblico esterno o dei collaboratori interni sull'organizzazione, l'attività o i programmi del soggetto stesso.

ART. 2.

(*Correttezza professionale*).

Nello svolgimento della sua attività, il consulente in relazioni pubbliche deve adoperarsi per garantire il pieno rispetto dei diritti della persona e la genuinità del flusso di informazioni tra il soggetto committente o datore di lavoro ed il pubblico. Deve in particolare:

1) astenersi da qualsiasi iniziativa o attività che vìoli il diritto delle persone alla riservatezza, all'immagine, o al nome, o che rechi loro molestia;

2) non fare uso di informazioni o commenti falsi o che possano trarre in inganno chi ne è destinatario;

3) curare che ogni iniziativa di pubbliche relazioni sia chiaramente qualifica-

ta 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 pubbliche relazioni, 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 di opinione, astenersi dall'applicare qualsiasi procedura o metodo di rilevazione od elaborazione dei dati che tenda ad una falsificazione del risultato.

ART. 3.

(*Obblighi di informazione*).

Il consulente in relazioni pubbliche deve informare ognuno dei suoi datori di lavoro o committenti dell'identità e del tipo di attività di ognuno degli altri suoi datori di lavoro o committenti. Egli deve inoltre informare il proprio datore di lavoro o committente di qualsiasi compenso o premio eventualmente ricevuto, per l'opera svolta nel suo interesse, da terzi.

ART. 4.

(*Segreto professionale*).

Il consulente in relazioni pubbliche è obbligato al segreto professionale nei confronti del suo committente o datore di lavoro, 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. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 2105 del codice civile in materia di obbligo di segreto aziendale a carico dei titolari di rapporto di lavoro subordinato.

ART. 5.

(*Disciplina dell'attività di relazioni pubbliche o rappresentanza di interessi privati nei confronti di organi legislativi o amministrativi*).

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, o di singoli membri di tali organi collegiali, è tenuto ad iscriversi in appositi registri pubblici istituiti presso ciascuno degli organi suddetti, indicando le generalità e la natura del committente; è inoltre tenuto a denunciare qualsiasi spesa eccedente le duecentomila lire sostenuta nell'esercizio della propria attività, indicandone l'ammontare e la destinazione, e chiedendone l'annotazione nel registro al quale è iscritto.

L'omissione anche di uno solo degli adempimenti di cui al primo comma 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 di cui all'articolo 8.

ART. 6.

(*Abuso della qualifica*).

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, 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.

ART. 7.

(*Commissione nazionale di controllo*).

Ai fini del controllo sul rispetto delle norme di deontologia professionale da

parte di chi eserciti attività di relazioni pubbliche, è istituita la Commissione nazionale di controllo sulle attività di relazioni pubbliche. La Commissione è composta da:

a) un magistrato con grado di consigliere di Cassazione, con funzioni di presidente;

b) tre membri scelti tra le persone designate dalle associazioni maggiormente rappresentative della categoria dei consulenti in 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;

c) un membro scelto tra le persone designate dalle associazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative;

d) un membro scelto tra le persone designate dalle associazioni imprenditoriali maggiormente rappresentative;

e) un membro scelto tra le persone designate dalle associazioni maggiormente rappresentative dei consumatori.

Ai fini della valutazione della rappresentatività delle associazioni di cui alla lettera *b*) del comma precedente, dovrà essere verificata la coerenza dello statuto di ciascuna associazione rispetto ai princìpi di deontologia professionale contenuti nella presente legge.

La Commissione è nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Essa ha sede presso il Ministero dell'interno, che procura quanto è necessario per il suo funzionamento.

La Commissione dura in carica quattro anni.

ART. 8.

(*Sanzioni*).

La Commissione di cui all'articolo precedente adotta nei confronti di chi vìoli le norme di correttezza professionale con-

tenute negli articoli 2, 3 e 5 le seguenti sanzioni:

1) ammonizione, per le infrazioni di minore entità;

2) censura, per le infrazioni di maggiore gravità.

Le sanzioni devono essere sempre motivate.

La sanzione della censura può essere adottata anche nei confronti di chi non abbia subìto in precedenza la sanzione minore, e nei casi di recidiva in infrazioni di lieve entità.

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 dell'interno.

ART. 9.

(Procedimento per l'adozione delle sanzioni).

La Commissione di cui all'articolo 7 avvia il procedimento per l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 8 su proposta di uno dei suoi membri e con il voto favorevole della maggioranza dei presenti.

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 av-

vocato o altro difensore, e possono presentare alla Commissione memorie scritte.

Dello svolgimento della seduta viene redatto verbale, che deve rimanere a disposizione del pubblico.

Il provvedimento è deciso dalla Commissione a maggioranza dei presenti; esso è nullo se alla seduta ed alla decisione hanno partecipato meno di due terzi dei membri della Commissione, o non ha partecipato il presidente. Il provvedimento 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 della sanzione della censura deve avvenire non prima di trenta giorni e non oltre sessanta giorni dalla data della sua notificazione, salvo il caso di provvedimento sospensivo del Tribunale amministrativo regionale competente.

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

ART. 10.

(*Copertura finanziaria*).

Alla copertura degli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della presente legge, valutabili per l'anno 1983 in lire 30 milioni, si provvede con apposita disposizione da inserirsi nella legge finanziaria.

ART. 11.

(*Entrata in vigore*).

La presente legge entra in vigore novanta giorni dopo la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.