

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 773**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori MACONI, CHIUSOLI, COVIELLO,  
GARRAFFA, TOIA e BARATELLA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 OTTOBRE 2001**

—————

Legge quadro in materia di svolgimento professionale  
delle attività grafiche e fotografiche

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge mira ad introdurre una disciplina di principio per lo svolgimento professionale delle attività grafiche e fotografiche, con l'obiettivo di introdurre una tutela organica per l'esercizio di attività che, in un'epoca storica caratterizzata dalla straordinaria espansione e diffusione degli strumenti della comunicazione e dall'avvento della civiltà dell'immagine, assumono un'importanza decisiva nella sfera dell'informazione e degli scambi culturali, nonchè nei processi di formazione del senso comune e della mentalità collettiva.

Funzioni tanto complesse richiedono certamente la garanzia di una comprovata qualificazione professionale degli operatori, sia come strumento indispensabile per valorizzare la capacità e la serietà del lavoro svolto, sia per offrire al pubblico una concreta garanzia a vedere salvaguardato il proprio diritto ad un'immagine e ad una comunicazione corretta.

In tale ottica il progetto che si propone risulta mirato a prevedere alcune misure volte ad innalzare il livello di preparazione professionale, culturale e tecnica degli operatori che avviano l'esercizio delle attività in esame, soprattutto in rapporto alle rilevanti responsabilità che essi devono assumersi in funzione della tutela di valori e di beni immateriali che in una società culturalmente e tecnologicamente evoluta devono essere salvaguardati: pertanto, la «filosofia» che ispira la nuova legge quadro riposa sul riconoscimento del ruolo professionalmente qualificato delle categorie stesse quale presupposto essenziale per la salvaguardia di superiori esigenze proprie della collettività: la valorizzazione della cultura, la corretta diffusione delle conoscenze e la tutela dell'immagine.

Ciò significa che l'impostazione di principio ispiratrice del nuovo provvedimento risulta orientata anche alla salvaguardia dei superiori principi di «libertà delle espressioni artistiche» e di «libera manifestazione del pensiero» in armonia con i superiori principi costituzionali.

La proposta è tesa anche a valorizzare la professionalità degli operatori del settore per metterli in grado di competere meglio con i loro colleghi degli altri Paesi europei. In varia misura, infatti sono, quasi ovunque, previsti percorsi formativi specifici e sono richiesti - da una legislazione attenta, comunque, alle esigenze del mercato - sistemi di qualificazione professionale, quale presupposto per accedere all'esercizio dell'attività, proprio in funzione della salvaguardia delle esigenze della collettività attinenti alla tutela della cultura e dell'immagine.

L'urgenza della adozione di un tale provvedimento è confermata anche da recenti incontri e confronti professionali, organizzati tra le associazioni rappresentative dei settori interessati dei Paesi dell'Unione europea: è emersa l'esistenza di un *gap* formativo (e conseguentemente culturale) di base tra gli operatori italiani ed i loro colleghi europei dell'area della comunicazione, il che significa minori opportunità economiche e, soprattutto, insufficienti garanzie per i consumatori, privati o commerciali.

Va, allo stesso tempo, osservato che l'introduzione di una disciplina, come quella in esame, nel nostro ordinamento sarebbe utile a creare i migliori presupposti per applicare agli operatori professionali dell'area della comunicazione i principi vigenti in materia di libertà di circolazione, di libertà di stabilimento e di reciproco riconoscimento nell'Unione europea. A tale riguardo, infatti, va

evidenziato che, con apposita direttiva, già recepita nel nostro ordinamento nel 1991 è stato disciplinato l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento da parte delle imprese esercenti le attività fotografiche dei vari Stati membri dell'Unione europea prevedendo a tal fine l'obbligo di certificare l'effettivo esercizio dell'attività nel Paese di provenienza per determinati periodi provando il possesso di conoscenze ed attitudini professionali.

Proprio in virtù di tale quadro normativo e tenendo conto della realtà esistente negli altri Paesi dell'Unione europea risulta necessario prevedere nel nostro ordinamento l'approvazione di un provvedimento di legge quadro sulle arti fotografiche e grafiche.

Nella prospettiva esposta sarebbe possibile dare risposta, anche, a numerose problematiche di natura giuridica che coinvolgono il settore della comunicazione. Si pensi alla tutela dei diritti di autore, ai diritti connessi alla diffusione, all'utilizzo ed allo sfruttamento dell'immagine, alla tutela del diritto alla riservatezza, alla proprietà del documento fotografico e grafico, ai rapporti fra immagine e libertà di espressione individuale; e tutto ciò in un contesto di sviluppo di sistemi tecnologicamente avanzati nel quale la riproduzione di immagini va acquisendo sempre più rilevanza come mezzo di informazione, documentazione, comunicazione e ricerca, anche in una prospettiva internazionale.

La sostanziale assenza di una disciplina dell'esercizio dell'attività alimenta, inoltre, un mercato nel quale agiscono indisturbati operatori del tutto irregolari ed in cui si evidenziano cospicue sacche di abusivismo e di evasione, sotto il profilo professionale, contributivo e fiscale.

Tale situazione produce danni non solo alla clientela, che riceve servizi non qualificati, ma anche agli operatori professionali più seri, costretti a confrontarsi con un mercato viziato dalla presenza di operatori abu-

sivi che svolgono concorrenza sleale e che portano danno all'erario.

La disciplina che si propone è rivolta, altresì, ad introdurre diverse misure piuttosto rilevanti di semplificazione in conformità ai recenti principi e criteri previsti per semplificare e razionalizzare le procedure attinenti al regime autorizzatorio o concessionario per l'avvio e l'esercizio delle attività imprenditoriali.

Sul piano dei principi ispiratori va ulteriormente evidenziato come la disciplina prevista dal disegno di legge si ponga in piena armonia con i principi di liberalizzazione, di deregolamentazione e di tutela dei consumatori che ispirano il nostro ordinamento nel quadro delle norme sul mercato e sulla concorrenza, e venga a porsi a pieno titolo nel nuovo assetto costituzionale relativo alla ripartizione delle competenze legislative fra lo Stato e le regioni, in materia di disciplina giuridica delle attività economiche, imprenditoriali e professionali. Proprio in questa visuale, il progetto è mirato a riconoscere alle regioni, anche per il tramite della Conferenza Stato-regioni, un ruolo di carattere imprescindibile ai fini dell'applicazione organica e coerente della nuova disciplina e per il perseguimento dei principi essenziali che la ispirano.

L'articolo 1 definisce le attività soggette alla nuova disciplina per quanto concerne sia le attività grafiche, nelle varie tipologie, sia quelle fotografiche e legate all'immagine (foto-video-cinematografiche).

L'articolo 2 stabilisce i requisiti professionali ed i percorsi formativi basati sul conseguimento di attestati di formazione professionale e di diplomi di studio e sullo svolgimento di periodi di esperienza lavorativa per ciascuna delle attività indicate. Viene demandata a regolamenti di attuazione ed alle competenze delle regioni la disciplina dei corsi regionali e degli esami richiesti con la previsione della copertura degli oneri a carico degli interessati.

All'articolo 3 sono definiti i soggetti che, in possesso dei requisiti professionali individuati, intendono esercitare l'attività in forma di impresa o di lavoro professionale autonomo.

All'articolo 4 si precisano espressamente le norme da abrogare al fine di semplificare e snellire gli adempimenti necessari all'avvio ed all'esercizio dell'attività, ed all'articolo 5 sono definite le sanzioni amministrative da applicare in caso di mancato rispetto della nuova regolamentazione.

L'articolo 6 stabilisce le disposizioni transitorie nella fase di prima applicazione della legge, riconoscendo l'abilitazione ad esercitare le attività previste dall'articolo 1 a tutti i soggetti che possano comunque dimostrare di aver svolto professionalmente tale attività alla data di entrata in vigore della legge, in modo da tutelare il patrimonio professionale esistente.

L'articolo 7, infine, concerne l'inserimento delle attività grafiche e fotografiche nella normativa che recepisce la disciplina comunitaria relativa al riconoscimento dei requisiti di qualificazione professionale per l'espletamento di attività economiche negli Stati membri dell'Unione europea (libertà di stabilimento).

Il testo è il risultato di un ampio lavoro di approfondimento svolto durante la XIII legislatura nella X Commissione del Senato a partire dalla seduta del 5 maggio 1998. Tali approfondimenti, compiuti anche attraverso

lo svolgimento di specifiche audizioni delle organizzazioni rappresentative delle categorie professionali interessate, hanno condotto alla elaborazione di un primo testo unificato presentato nella medesima Commissione nella seduta del 14 gennaio 1999. Sul testo unificato si è poi realizzata un'ulteriore ampia discussione, nella quale sono intervenuti i rappresentanti dei diversi gruppi parlamentari, che ha consentito la delineazione di ulteriori modifiche e la formulazione di un nuovo testo unificato presentato in Commissione il 15 settembre 1999. Esso è stato ulteriormente emendato tenendo conto anche dei pareri formulati dalle Commissioni affari costituzionali e bilancio, nonché dalla Commissione per le questioni regionali e dalla Giunta per gli affari delle Comunità europee e, una volta esaurito il suo esame, è stato adottato con la relazione della X Commissione comunicata alla Presidenza del Senato il 4 luglio 2000.

A tale riguardo, al fine di rendere possibile l'attivazione della procedura abbreviata prevista dall'articolo 81, comma 5, del Regolamento del Senato, si provvede a presentare l'identico testo già approvato dalla X Commissione del Senato in sede referente nella XIII legislatura, in modo da poter deliberare, previo sommario esame, di adottare, senza ulteriore discussione in Commissione, la relazione già presentata per l'Aula nella scorsa legislatura.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

#### *(Definizione delle attività)*

1. Sono soggetti alla disciplina della presente legge coloro i quali esercitano professionalmente in forma singola o associata attività grafiche e foto-video-cinematografiche, quali di seguito definite.

2. Si considerano attività grafiche le attività esercitate con qualsiasi mezzo e tecnologia consistenti nello svolgimento di operazioni di pre stampa, disegno tecnico, grafica pubblicitaria, grafica informatica, stampa tradizionale e digitale, serigrafia, cartotecnica, legatoria.

3. Si considerano attività fotografiche le attività foto-video-cinematografiche consistenti nello svolgimento di qualsiasi operazione di ripresa, sviluppo e stampa, elaborazione e composizione di immagini, nonché ogni altra operazione a queste connessa, anche mediante l'utilizzo di strumenti di elaborazione elettronica.

### Art. 2.

#### *(Requisiti professionali e percorsi formativi. Competenze delle regioni)*

1. Per l'esercizio delle attività di cui all'articolo 1 è necessaria una apposita e specifica qualificazione professionale comprovata dal possesso di almeno uno dei seguenti requisiti:

a) attestato relativo al superamento di un corso regionale di qualificazione tecnico-professionale di durata triennale, ovvero di durata biennale qualora successivo al con-

seguimento di un diploma di maturità non specialistico;

*b)* attestato di qualifica in materia tecnica attinente all'attività conseguito ai sensi delle norme vigenti in materia di istruzione tecnica o di formazione professionale, seguito da un periodo di inserimento di un anno in un'impresa del settore;

*c)* diploma di maturità tecnica, professionale o d'arte applicata inerente l'attività;

*d)* diploma di scuola dell'obbligo e svolgimento di un periodo di inserimento in un'impresa del settore per la durata di tre anni, riducibile a due anni se preceduto da un periodo di apprendistato svolto ai sensi della contrattazione collettiva;

*e)* per le attività di grafica pubblicitaria e di grafica informatica, di cui all'articolo 1, comma 2, e foto-video-cinematografiche di cui all'articolo 1, comma 3, il superamento di un esame teorico-pratico di idoneità professionale.

2. Per «periodo di inserimento» di cui alle lettere *b)* e *d)* del comma 1, si intende il rapporto di lavoro dipendente qualificato e ogni altra forma di collaborazione tecnica e continuativa nell'ambito dell'impresa, anche in qualità di titolare, collaboratore familiare o socio partecipanti al lavoro, da accertarsi anche mediante dichiarazione sostitutiva resa ai sensi della legge 4 gennaio 1968, n. 15, e successive modificazioni e integrazioni.

3. Con regolamento governativo da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa intesa nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le organizzazioni nazionali di categoria maggiormente rappresentative degli artigiani e degli industriali, nonché il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti di cui alla legge 30 luglio 1998, n. 281, sono stabilite, anche ai fini dell'articolo 40, comma 1,

decimo periodo, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, ed ai fini dell'articolo 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196, le linee direttrici ed i criteri generali ai quali le regioni devono attenersi per la definizione dei contenuti tecnici e culturali dei programmi e degli esami conclusivi relativi ai corsi di cui alle lettere *a)* e *b)* del comma 1, nonché dell'esame teorico-pratico di cui alla lettera *e)* del medesimo comma.

4. Le regioni, sulla base delle linee direttrici e dei criteri di cui al comma 2, sentite le organizzazioni regionali di categoria maggiormente rappresentative degli artigiani e degli industriali, provvedono a:

*a)* disciplinare i corsi regionali di cui al precedente comma 1, lettere *a)* e *b)*, nell'ambito delle proprie competenze in materia di formazione professionale;

*b)* disciplinare le modalità di svolgimento dell'esame teorico-pratico di cui al comma 1, lettera *e)*, prevedendo la partecipazione nelle commissioni d'esame di esperti designati dalle organizzazioni del settore maggiormente rappresentative e la copertura dei costi di detti esami attraverso contributi a carico dei partecipanti;

*c)* emanare le norme attuative per il rilascio del tesserino di cui al comma 7 dell'articolo 3, provvedendo alla determinazione dei diritti a carico dei soggetti richiedenti per la copertura degli oneri necessari e delle relative modalità di versamento.

### Art. 3.

#### *(Esercizio delle attività)*

1. I soggetti che intendono esercitare una o più tra le attività rientranti nella definizione di cui all'articolo 1, presentano, ai sensi dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, denuncia di inizio delle attività, dichiarando, altresì, il possesso dei requisiti di cui all'articolo 2.

2. Le imprese artigiane presentano la denuncia alla Commissione provinciale per l'artigianato, unitamente alla domanda di iscrizione al relativo Albo ai fini del riconoscimento della qualifica artigiana; la Commissione provvede all'iscrizione nei termini e per gli effetti di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 443, previa verifica d'ufficio del possesso dei requisiti di cui all'articolo 2.

3. Le imprese non artigiane presentano la denuncia, unitamente alla domanda di iscrizione, presso l'ufficio del registro delle imprese il quale provvede, entro il termine di dieci giorni previsto dall'articolo 11, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 1995, n. 581, all'iscrizione provvisoria dell'impresa nonchè alla sua iscrizione definitiva, entro sessanta giorni dalla denuncia, previa verifica d'ufficio del possesso dei requisiti di cui all'articolo 2.

4. I soggetti che intendono svolgere esclusivamente operazioni di ripresa e di elaborazione stilistica e figurativa, in assenza di una pur minima organizzazione aziendale, possono esercitare l'attività in forma di lavoro autonomo, previa presentazione alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura della denuncia di cui al comma 1, in cui dichiarino, altresì, il possesso dei requisiti di cui all'articolo 2. I predetti soggetti sono iscritti in un apposito registro tenuto dalle stesse Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, previa verifica d'ufficio della sussistenza dei requisiti suddetti.

5. Le spese derivanti dalla tenuta del registro sono a carico dei soggetti stessi secondo criteri determinati dalle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

6. Nelle imprese di cui ai commi 2 e 3 devono possedere i requisiti di qualificazione professionale indicati nell'articolo 2 il titolare o, nel caso di imprese esercitate in forma societaria, almeno uno dei soci direttamente impegnati sul piano tecnico nello svolgimento dell'attività o, nel caso di imprese non artigiane, un responsabile tecnico appositamente preposto.



7. I soggetti in possesso dei requisiti necessari per l'esercizio delle attività foto-video-cinematografiche, ricevono dalla Regione apposito tesserino di riconoscimento da esibire su richiesta delle autorità competenti. I dipendenti ed i collaboratori familiari, incaricati di operazioni di ripresa all'esterno dell'azienda, devono esibire, a richiesta delle pubbliche autorità, apposita documentazione scritta rilasciata dall'impresa.

#### Art. 4.

##### *(Abrogazione di norme)*

1. Alla lettera *f*) del comma 1 dell'articolo 164 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sono soppresse le seguenti parole: «, fermo restando l'obbligo di informazione tempestiva all'autorità di pubblica sicurezza».

2. All'articolo 19, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, è soppresso il numero 11), e al secondo e al terzo comma è soppressa la seguente parola: «11),».

3. La legge 2 febbraio 1939, n. 374, è abrogata, fatto salvo l'articolo 11.

4. Sono altresì abrogati gli articoli 4 e 5 del regolamento approvato con regio decreto 12 dicembre 1940, n. 2052.

#### Art. 5.

##### *(Sanzioni)*

1. Ferma restando l'applicazione delle sanzioni previste dalle norme vigenti per la omessa iscrizione nell'Albo delle imprese artigiane di cui all'articolo 5 della legge 8 agosto 1985, n. 443, e nel registro delle imprese di cui all'articolo 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, dalle competenti autorità amministrative indicate dalle leggi regionali,

con le procedure di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, è inflitta:

a) nei confronti di chi esercita le attività previste dall'articolo 1 senza i requisiti professionali di cui all'articolo 2, la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di lire un milione ad un massimo di lire cinque milioni ed, in caso di recidiva, il sequestro delle attrezzature utilizzate per l'esercizio abusivo dell'attività;

b) nei confronti di chi esercita le attività previste dall'articolo 1 senza il tesserino di cui al comma 7 dell'articolo 3, la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di lire cinquantamila ad un massimo di lire duecentomila; l'obbligo di esibire il tesserino all'autorità competente deve essere adempiuto entro quindici giorni dalla data del verbale di contestazione; in mancanza di tale adempimento si applicheranno le sanzioni pecuniarie di cui alla lettera a).

2. Gli importi delle sanzioni amministrative di cui al presente articolo sono aggiornati ogni cinque anni con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

#### Art. 6.

##### *(Disposizioni transitorie)*

1. In fase di prima applicazione i soggetti esercenti almeno una delle attività di cui all'articolo 1 che, alla data della pubblicazione della presente legge risultino titolari o soci di imprese iscritte agli Albi provinciali delle imprese artigiane di cui all'articolo 5 della legge 8 agosto 1985, n. 443, od al registro delle imprese di cui agli articoli 2188 del codice civile e all'articolo 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, si considerano in possesso dei requisiti di cui all'articolo 2 e sono abilitati d'ufficio all'esercizio delle suddette attività.

2. In fase di prima applicazione i lavoratori autonomi esercenti le attività di cui al comma 4 dell'articolo 3 alla data di pubblicazione della presente legge si considerano in possesso dei requisiti di cui all'articolo 2. Tali soggetti entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge presentano alla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura nella cui circoscrizione ricade la loro residenza domanda di iscrizione al registro di cui all'articolo 3, comma 4, nella quale dichiarano di aver esercitato in precedenza l'attività ed indicano il numero di partita IVA, ovvero le preesistenti posizioni assicurative ai fini previdenziali, nonché le eventuali autorizzazioni amministrative o licenze rilasciate per l'esercizio dell'attività.

3. Si considerano altresì abilitati ad esercitare le attività previste dall'articolo 1 tutti i soggetti che possano comunque dimostrare di aver svolto professionalmente le predette attività alla data di entrata in vigore della presente legge, in qualità di titolari, collaboratori familiari o soci direttamente impegnati sul piano tecnico nello svolgimento dell'attività in imprese del settore regolarmente iscritte, od in forma di lavoro autonomo, in conformità alle norme vigenti. Il relativo accertamento è effettuato, ai fini delle nuove iscrizioni, da parte delle Commissioni provinciali per l'artigianato, per la iscrizione nell'albo delle imprese artigiane di cui all'articolo 5 della legge 8 agosto 1985, n. 443, e dalle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura per la iscrizione nel registro delle imprese di cui all'articolo 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, nonché ai fini dell'iscrizione nell'apposito registro previsto dall'articolo 3, comma 4, della presente legge.

## Art. 7.

*(Riconoscimento dei requisiti di qualificazione professionale dei cittadini provenienti da altri Stati dell'Unione europea)*

1. Al decreto legislativo 23 novembre 1991, n. 391, recante attuazione delle direttive n. 75/368/CEE e n. 75/369/CEE concernenti l'espletamento di attività economiche varie, a norma dell'articolo 16 della legge 29 dicembre 1990, n. 428, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) alla Tabella A è soppressa la lettera n);

b) alla Tabella B è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

«s-bis) attività grafiche e fotografiche, esclusa l'attività giornalistica di fotoreporter».

## Art. 8.

*(Competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome)*

1. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano regolano la materia di cui alla presente legge con proprie norme, nei limiti dei propri statuti e delle relative norme di attuazione.

## Art. 9.

*(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il novantesimo giorno successivo a quello della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.