

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1381

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LAZZARI, DELL'ANNA, LISI**

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

*Presentata il 18 luglio 2001*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta 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, nonché 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 corrette.

In tale ottica la proposta di legge che si propone risulta mirata 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 professional-

mente 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 che ispira il 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 di legge 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, per i quali, in varie misure, 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 di quelle superiori 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 comunicazione, il che significa minori opportunità economiche e, soprattutto, insufficienti garanzie per i consumatori, privati o commerciali.

In senso coerente va 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 con il decreto legislativo n. 391, 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, prevenendo a tale 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 membri dell'Unione europea, risulta necessario prevedere nel nostro ordinamento l'approvazione di una legge quadro sulle arti grafiche e fotografiche.

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, dei 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 abusivi che svolgono « concorrenza sleale », e che portano danno all'erario.

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

Sul piano dei principi ispiratori va ulteriormente evidenziato come la disciplina prevista dalla presente proposta 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 come 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 permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, 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.

Si indicano, in sintesi, i contenuti della proposta di legge.

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, nelle cinque alternative indicate, sul conseguimento di attestati di formazione professionale e di diplomi di studio e sullo svolgimento di periodi di esperienza lavorativa. Viene demandata a appositi regolamenti di attuazione ed alle competenze delle regioni la disciplina dei corsi regionali e degli esami richiesti per lo svolgimento delle attività, con la previsione della copertura degli oneri a carico degli interessati.

All'articolo 3 sono indicati i soggetti che, essendo 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 da utilizzare 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 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).

Gli articoli 8 e 9, recano, rispettivamente, norme per le regioni e le province autonome e la data di entrata in vigore della legge.

Il testo è il risultato di un ampio lavoro di approfondimento svolto nella X Commissione del Senato della Repubblica a partire dalla seduta del 5 maggio 1998 nella XIII legislatura. 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 alla medesima Commissione nella seduta del 14 gennaio 1999. Sul testo unificato si è 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 anche per tener conto dei pareri formulati dalla Commissione Affari costituzionali, dalla Commissione parlamentare 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 della Repubblica il 4 luglio 2000.

Tuttavia, il carico soverchio di lavoro dell'Aula del Senato della Repubblica e le

priorità definite nell'agenda dei lavori parlamentari nell'ultima fase della stessa legislatura non hanno consentito di procedere all'approvazione del disegno di legge.

A tale riguardo si provvede a presentare l'identico testo già approvato dalla X Commissione del Senato della Repubblica in sede referente nella XIII legislatura e rimesso all'Assemblea, sul quale si era registrata un'ampia convergenza di consensi sia sotto il profilo consultivo da parte delle diverse Commissioni competenti, sia sul piano politico da parte della maggioranza e dell'opposizione.

## PROPOSTA 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 definite dal presente articolo.

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 conseguimento 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 al medesimo articolo 1, comma 3, il superamento di un esame teorico-pratico di idoneità professionale.

2. Con la dizione « periodo di inserimento » di cui alle lettere *b)* e *d)* del comma 1, si intendono 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 partecipante al lavoro, da accertare anche mediante dichiarazione sostitutiva resa ai sensi del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, entro tre mesi 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 stabiliti, anche ai fini dell'articolo 40, comma 1, decimo periodo, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, ed ai fini dell'articolo 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196, le linee guida ed i criteri generali ai quali le regioni devono atte-

nersi 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 del presente articolo, nonché dell'esame teorico-pratico di cui alla lettera *e)* del medesimo comma.

4. Le regioni, sulla base delle linee guida e dei criteri di cui al comma 3, sentite le organizzazioni regionali di categoria maggiormente rappresentative degli artigiani e degli industriali, provvedono a:

*a)* disciplinare i corsi regionali di cui al 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 alla lettera *e)* del comma 1, 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 di cui all'articolo 1 della presente legge, 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 della presente legge.

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 provinciale per l'artigianato

provvede all'iscrizione nei termini e per gli effetti di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 443, e successive modificazioni, previa verifica d'ufficio del possesso dei requisiti di cui all'articolo 2 della presente legge.

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 regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 1995, n. 581, all'iscrizione provvisoria dell'impresa nonché alla sua iscrizione definitiva, entro due mesi dalla denuncia, previa verifica d'ufficio del possesso dei requisiti di cui all'articolo 2 della presente legge.

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 alla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della denuncia di cui al comma 1 del presente articolo, in cui dichiarino, altresì, il possesso dei requisiti di cui all'articolo 2. I predetti soggetti sono iscritti in un apposito registro tenuto dalla stessa camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, previa verifica d'ufficio della sussistenza dei requisiti suddetti.

5. Le spese derivanti dalla tenuta del registro di cui al comma 4 sono a carico dei soggetti iscritti secondo criteri determinati dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

6. Nelle imprese di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo 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 re-



gione un 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.

*(Abrogazioni).*

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

2. All'articolo 19, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, il numero 11) è abrogato; ai commi quarto e quinto del medesimo articolo 19, la parola: «11),» è soppressa.

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 di cui al 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 all'albo provinciale delle imprese artigiane di cui all'articolo 5 della legge 8 agosto 1985, n. 443, e successive modificazioni, e nel registro delle imprese di cui all'articolo 2188 del codice civile, dalle competenti autorità amministrative indicate dalle leggi regionali, con le procedure di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni, 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 5 milioni e, 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 50 mila ad un massimo di lire 200 mila; 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 applicano 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 delle attività produttive.

#### ART. 6.

##### *(Disposizioni transitorie).*

1. In fase di prima attuazione della presente legge, i soggetti esercenti almeno una delle attività di cui all'articolo 1 che, alla data di entrata in vigore della medesima 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, e successive modificazioni, o al registro delle imprese di cui all'articolo 2188 del codice civile, sono abilitati d'ufficio all'esercizio delle suddette attività.

2. In fase di prima attuazione della presente legge, i lavoratori autonomi esercenti le attività di cui al comma 4 dell'articolo 3, alla data di entrata in vigore della medesima 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. Sono altresì abilitati ad esercitare le attività previste dall'articolo 1 tutti i soggetti che possono 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 all'albo delle imprese artigiane di cui all'articolo 5 della legge 8 agosto 1985, n. 443, e successive modificazioni, e dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura per l'iscrizione nel registro delle imprese di cui all'articolo 2188 del codice civile, 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 membri 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 la lettera n) è abrogata;

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.

*(Regioni a statuto speciale  
e 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, ai sensi 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 sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

