

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 2246

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori BASTIANONI, BETTAMIO, TOIA,
COVIELLO e EUFEMI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 MAGGIO 2003

—————

Disciplina generale dell’esercizio 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, 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 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 che ispira il nuovo provvedimento risulta orientata anche alla salvaguardia dei principi di «libertà delle espressioni artistiche» e di «libera manifestazione del pensiero» in armonia con i supremi 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, 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 delle esigenze della collettività attinenti alla tutela della cultura e dell'immagine.

L'urgenza dell'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.

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 con decreto legislativo 23 novembre 1991, 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 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 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 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.

Si passa rapidamente ad indicare i contenuti del disegno di legge.

L'articolo 1 illustra i principi generali del disegno di legge in armonia con i principi costituzionali.

L'articolo 2 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 3 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 per ciascuna delle attività indicate. È demandata a regola-

menti 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 4 sono indicati i soggetti che, in possesso dei requisiti professionali individuati, intendono esercitare l'attività in forma di impresa o di lavoro professionale autonomo.

All'articolo 5 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 6 sono definite le sanzioni amministrative da applicare in caso di mancato rispetto della nuova regolamentazione.

L'articolo 7 stabilisce le disposizioni transitorie da utilizzare nella fase di prima applicazione della legge, riconoscendo l'abilitazione ad esercitare le attività previste dall'articolo 2 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.

Il testo è il risultato di un ampio lavoro di approfondimento svolto nella X Commis-

sione 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 (testo unificato per i disegni di legge nn. 388, 962, 2358 e 2800). 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 anche per tener conto dei pareri formulati dalle Commissioni affari costituzionali e bilancio, 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.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Principi generali)

1. L'esercizio delle attività professionali grafiche e fotografiche rientra nella sfera della libertà di iniziativa economica privata ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione, per la quale possono essere determinati programmi o controlli esclusivamente per fini di utilità sociale.

2. La presente legge, nell'ambito della legislazione esclusiva in materia di tutela della concorrenza e della legislazione concorrente in materia di professioni, di cui all'articolo 117 della Costituzione, stabilisce i principi di disciplina delle attività grafiche e fotografiche.

3. A tal fine la presente legge assicura condizioni di trasparenza della concorrenza, di omogeneità dei requisiti professionali e di libertà di accesso delle imprese del settore al mercato, in funzione della valorizzazione della cultura, della corretta diffusione delle conoscenze e della tutela dell'immagine e della proprietà intellettuale, garantendo la tutela dell'unità giuridica dell'ordinamento di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

Art. 2.

(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 nei commi 2 e 3.

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. 3.

(Idoneità professionale e potestà delle regioni)

1. Per l'esercizio delle attività di cui all'articolo 2 è necessaria una apposita e specifica idoneità professionale comprovata dal possesso di almeno uno dei seguenti requisiti:

a) attestato relativo al superamento di un corso 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 l'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, nell'arco di 36 mesi, presso un'impresa del settore;

c) diploma di maturità tecnica, professionale o di arte applicata o diplomi di livello post-secondario superiore o universitari, inerenti l'attività;

d) diploma di scuola dell'obbligo e svolgimento di un periodo di inserimento presso un'impresa del settore per la durata

di tre anni, nell'arco di sei, riducibile a due anni, nell'arco di quattro, 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 2, 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» presso un'impresa del settore, di cui alle lettere *b)* e *d)* del comma 1, si intende un periodo di attività lavorativa qualificata, svolta in qualità di dipendente, socio partecipante al lavoro, collaboratore familiare (coadiuvante o coadiutore) o collaboratore coordinato e continuativo, equivalente, come mansioni e monte ore, a quella ordinariamente prevista dalla contrattazione collettiva.

3. Non costituiscono titolo al riconoscimento dell'idoneità professionale gli attestati ed i diplomi rilasciati a seguito della frequenza a corsi professionali che non siano stati autorizzati o riconosciuti dagli organi pubblici competenti.

4. Il numero minimo delle ore dei corsi di formazione di cui al comma 1, lettera *a)*, la definizione dei contenuti tecnico-culturali dei programmi dei corsi e degli esami di cui alle lettere *a)* e *b)* del comma 1, l'organizzazione dell'esame teorico-pratico di cui alla lettera *e)* del medesimo comma 1, nonché l'identificazione dei diplomi inerenti l'attività di cui alla lettera *c)* del comma 1, sono stabiliti dalle regioni 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 a livello nazionale.

5. La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, al fine di garantire condizioni omogenee di accesso al mercato e di esercizio dell'attività per le im-

prese operanti nel settore, stabilisce anche i criteri direttivi concernenti il regime autorizzativo ed il procedimento amministrativo di avvio dell'attività, nel rispetto dei principi di autocertificazione, semplificazione ed unificazione dei procedimenti amministrativi.

Art. 4.

(Esercizio delle attività)

1. Per ogni sede dell'impresa dove venga esercitata una delle attività di cui alla presente legge è designato, nella persona del titolare, di un socio partecipante al lavoro, di un collaboratore familiare, o di un dipendente, almeno un responsabile tecnico, direttamente impegnato nello svolgimento dell'attività, che sia in possesso dell'idoneità professionale di cui all'articolo 3.

2. I soggetti che intendano svolgere una delle attività disciplinate dalla presente legge in assenza di una pur minima organizzazione aziendale, possono esercitarla in forma di lavoro autonomo previa iscrizione al repertorio delle notizie economiche e amministrative (REA) ai sensi dell'articolo 9 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 1995, n. 581, dimostrando il possesso dell'idoneità professionale di cui all'articolo 3.

3. I soggetti indicati ai commi 1 e 2, al momento della richiesta d'iscrizione al registro delle imprese, all'albo provinciale delle imprese artigiane o al REA, indicano i nominativi dei responsabili tecnici di cui al comma 1, in possesso dei requisiti di cui all'articolo 3. I rispettivi uffici provvedono alle verifiche della sussistenza dei requisiti.

4. Le spese conseguenti le verifiche di cui al comma 3 sono a carico dei soggetti interessati secondo criteri determinati dalle regioni in accordo con le camere di commercio.

5. Le regioni provvedono, entro centotanta 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 maggiormente rappresentative delle categorie interessate, a stabilire le modalità per il rilascio ai soggetti esercenti le attività foto-video-cinematografiche, in possesso di idoneità professionale, di apposito tesserino da esibire su richiesta delle autorità competenti, determinando i diritti, a carico dei soggetti richiedenti, per la copertura degli oneri relativi.

6. Gli addetti dell'impresa o i collaboratori dei soggetti di cui ai commi 1 e 2, incaricati di operazioni di ripresa all'esterno dei locali dove viene svolta l'attività, che non siano in possesso del suddetto tesserino, conservano apposita autorizzazione scritta rilasciata di volta in volta dal titolare dell'impresa o dai soggetti di cui al predetto comma 2, da esibire su richiesta delle autorità competenti in sostituzione del tesserino suddetto.

Art. 5.

(Abrogazione di norme)

1. Al comma 1, lettera *f*), dell'articolo 164 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sono abrogate 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 quarto e quinto comma è soppressa la seguente parola: «11)».

Art. 6.

(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 successive modificazioni, o nel registro delle imprese di cui all'articolo 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni, 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 2 senza i requisiti di idoneità professionale di cui all'articolo 3, o in assenza delle denunce d'inizio d'attività di cui all'articolo 4, la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di 1.000 euro ad un massimo di 5.000 euro 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 2 senza il tesserino di cui al comma 5 dell'articolo 4, la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di 50 euro ad un massimo di 200 euro; 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. La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano definisce con propria deliberazione i parametri di riferimento per la determinazione, da parte delle singole regioni:

a) della misura delle sanzioni pecuniarie in relazione alla gravità delle infrazioni commesse;

b) dei casi in cui è consentito procedere alla sospensione dell'attività o alla revoca del titolo autorizzativo;

c) degli organismi competenti all'irrogazione delle sanzioni.

3. Gli importi delle sanzioni amministrative di cui al presente articolo sono aggior-

nati ogni cinque anni con decreto del Ministro delle attività produttive, previa intesa nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Art. 7.

(Disposizioni transitorie)

1. In fase di prima applicazione tutti i soggetti che dimostrino di aver svolto professionalmente le attività disciplinate dalla presente legge prima della data della sua entrata in vigore in qualità di titolari, collaboratori familiari o soci, direttamente impegnati sul piano tecnico nello svolgimento dell'attività, in imprese del settore, ovvero in forma di lavoro autonomo, si considerano in possesso dei requisiti di idoneità professionale previsti per l'esercizio delle attività indicati all'articolo 3.

2. Le regioni definiscono i termini entro i quali le imprese operanti alla data di entrata in vigore della presente legge effettuano la designazione dei responsabili tecnici di cui all'articolo 4, e oltre il quale sono soggette alle sanzioni previste dall'articolo 5.

3. I lavoratori autonomi esercenti, alla data di pubblicazione della presente legge, le attività ivi disciplinate, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, presentano alla Camera di commercio nella cui circoscrizione ricade la loro residenza domanda di iscrizione al REA, 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.

4. 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 ago-

sto 1985, n. 443, e successive modificazioni, e dalle Camere di commercio per l'iscrizione nel registro delle imprese di cui all'articolo 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni, nonché ai fini dell'iscrizione nel REA.