

(N. 1277-A)

Urgenza

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO)

(RELATORE TUPINI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato in riunione comune dalla 1^a Commissione permanente (Affari interni, ordinamento politico e amministrativo, affari di culto, spettacoli, attività sportive, stampa) e dalla 10^a Commissione permanente (Industria e commercio, turismo) della Camera dei deputati nella seduta del 2 dicembre 1955 (V. Stampato N. 743)

d'iniziativa dei Deputati AGRIMI, ALESSANDRINI, AMENDOLA Pietro, BOIDI, BONINO, CAFIERO CANTALUPO, COLITTO, COVELLI, DE MARZIO Ernesto, EBNER, MACRELLI, PIERACCINI ROBERTI e ROSSI Paolo

TRASMESSO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA
L'11 DICEMBRE 1955

Comunicata alla Presidenza il 29 febbraio 1956

Provvidenze per la stampa.

ONOREVOLI SENATORI. — Sottopongo alla vostra attenzione il disegno di legge n. 1277 « Provvidenze per la stampa », approvato in riunione comune dalla 1^a Commissione permanente (Affari interni, Ordinamento politico e amministrativo, Affari di culto, Spettacoli, Attività sportive, Stampa) e dalla 10^a Commissione permanente (Industria e commercio, Turismo) della Camera dei deputati nella seduta

del 2 dicembre 1955, d'iniziativa dei deputati Agrimi, Alessandrini, Amendola Pietro, Boidi, Bonino, Cafiero, Cantalupo, Colitto, Covelli, De Marzio Ernesto, Ebner, Macrelli, Pieraccini, Roberti e Rossi Paolo, e deferito alla nostra Commissione in sede referente.

Si tratta, in effetti, di un provvedimento legislativo che assicura all'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta la possibilità di con-

tinuare le erogazioni alla stampa attraverso quelle integrazioni che esso, in attuazione dei suoi fini istituzionali, accorda per una maggiore diffusione e indipendenza ai giornali quotidiani e periodici, nonché alle riviste culturali.

I mezzi per l'attuazione di questo e degli altri compiti dell'Ente sono prevalentemente forniti da due contributi; l'uno sulle fatture emesse dalle cartiere nazionali, dai loro consorzi e dagli importatori, in corrispondenza delle cessioni di carta e cartoni di ogni tipo (esclusa la carta per i giornali quotidiani e la carta ed i cartoni occorrenti per l'Amministrazione dello Stato), fabbricati nel territorio della Repubblica o importati dall'estero e destinati al consumo interno; l'altro sulla cellulosa, sia importata sia prodotta all'interno, e destinata ad impieghi diversi dalla fabbricazione di fibre tessili artificiali.

I detti contributi gravano formalmente sulle aziende produttrici o importatrici di carta e di cellulosa, ma, praticamente, per via diretta o indiretta, l'onere relativo si diffonde su tutti i consumatori di qualsiasi tipo di carta.

* * *

La misura dei due contributi venne fissata dalla legge (legge 13 giugno 1940, n. 868) in maniera diversa: il contributo sulle cessioni di carta e cartoni secondo una percentuale commisurata all'importo netto delle fatture (5 per cento), quello sulla cellulosa in cifra fissa (lire 5 per quintale). I Ministri dell'industria e commercio e delle finanze erano però autorizzati a variare l'ammontare di tali contributi.

Di questa facoltà i due Ministri si avvalsero ripetute volte nei riguardi del contributo sulle cessioni di carta e cartoni, generalmente fissandone la misura al disotto di quella stabilita dalla legge; viceversa il contributo sulla cellulosa rimase invariato fino al gennaio 1951, nonostante che, dato l'ammontare fisso, sulla entità di esso avesse inciso interamente la svalutazione monetaria.

Nel gennaio 1951, quando i prezzi della cellulosa e della carta subirono un notevole sbalzo, fu necessario un più deciso intervento per la difesa della possibilità di esplicazione della libertà di stampa, onde l'attuazione di un si-

stema di provvidenze strettamente legato alla entità del consumo della carta, di particolare utilità per le pubblicazioni di modesta tiratura. Fu quindi necessario elevare al 3 per cento il contributo sulle cessioni di carta e cartoni (rispetto all'1 per cento a cui era stato ridotto nel 1946) ed adeguare ai prezzi correnti della cellulosa l'altro contributo.

L'intesa con tutte le categorie interessate fu sottoscritta nel gennaio 1951 da industriali della carta, importatori, commercianti e produttori in genere e consumatori alla presenza dei rappresentanti della Presidenza del Consiglio, del Ministero industria e commercio, del Ministero del tesoro, del Ministero delle finanze, del Ministero agricoltura e foreste, e si concretò in sede formale col decreto interministeriale del 15 gennaio 1951 che apportò un aumento nella misura dei contributi previsti a favore dell'Ente.

Il sistema ha avuto i suoi benefici frutti per cinque anni consecutivi consentendo un notevole incremento dei consumi ai quali ha corrisposto un aumento della produzione di carta in rotoli che è passato da 60.000 quintali mensili nel 1951 a 157.000 quintali nel gennaio 1956.

Ma contro il decreto vennero intraprese da parte di alcune cartiere azioni giudiziarie dirette soprattutto a contestare la validità della delega a Ministri del potere di stabilire l'entità di prestazioni patrimoniali.

* * *

Il disegno di legge in questione — che nella sua formulazione originaria consisteva in una sanatoria pura e semplice dei decreti ministeriali adottati per assicurare le provvidenze alla stampa — prevede norme adeguate per il mantenimento delle provvidenze, stabilendo l'ammontare dei contributi che dovranno essere versati a partire dall'entrata in vigore della presente legge.

Allo scopo di assicurare un equo temperamento degli interessi, si è stabilito l'ammontare del contributo sulla cellulosa, in una misura inferiore a quella attualmente vigente (250 lire al quintale contro le attuali 350 lire) e corrispondente a meno della metà delle mi-

sure previste originariamente nel decreto 16 gennaio 1951 (e cioè 600 lire al quintale). Per quanto concerne il contributo sul fatturato carta, l'aliquota è rimasta immutata nel 3 per cento, ma il diritto di rivalsa è stato portato dall'uno al 2,50 per cento, mentre per le utilizzazioni particolarmente apprezzabili (e cioè quelle dell'editoria) si è adottata, come sarà indicato in seguito, una speciale provvidenza.

Si è così raggiunto il risultato di assicurare un generale equilibrio e di ripartire nella maniera migliore gli oneri di un contributo, le cui finalità, essendo inerenti alla stampa, costituiscono un pubblico interesse.

D'altro canto, sempre restando sul terreno della disciplina avvenire, si è prevista la facoltà di modificare le aliquote contributive con decreto del Presidente del Consiglio, di concerto col Ministro per l'Industria e per il commercio, purchè tali modifiche avvengano entro i limiti massimi previsti dalla legge. Si è così, ad un tempo, permesso l'adeguamento delle norme alle mutevoli esigenze e assicurato il rispetto di un limite massimo legislativo previsto.

Si è poi provveduto a regolare il passato, tenendo anche conto dell'opinione espressa dall'onorevole Cappa nella relazione sul bilancio dell'industria, che per questo problema a una sistemazione del passato si dovesse giungere. Infatti, il presente disegno di legge rispecchia, sotto l'aspetto giuridico e finanziario, la soluzione che ci sembra la più indicata per sanare le varie questioni che il problema ha sollevato.

Sotto l'aspetto giuridico si sono adottate le opportune norme transitorie: e cioè una volta disposto per l'avvenire, si è provveduto a disciplinare i rapporti sorti nel periodo intercorrente tra il vecchio sistema (quello anteriore al 16 gennaio 1951) e il nuovo sistema (quello stabilito con la legge attualmente in esame).

Sotto l'aspetto finanziario si è constatato che, tenendo conto degli arretrati che l'Ente deve ancora riscuotere, era possibile provvedere ad una riduzione di contributi. Per conseguenza, i contributi dovuti per il passato sono fissati non nella totalità, ma nelle seguenti misure: 2,70 per cento per il contributo sulle cessioni di carta prodotta e importata, fermo

restando il diritto di rivalsa dell'1 per cento; lire 5,40 al chilogrammo per il periodo dal 16 gennaio 1951 al 31 dicembre 1952 e in lire 3,15 al chilogrammo dal 1° gennaio 1953 fino all'entrata in vigore della presente legge per il contributo sulla cellulosa prodotta e importata e destinata ad impieghi diversi dalla fabbricazione delle fibre tessili artificiali. Sono previste norme di attuazione per quanto riguarda il rimborso delle eccedenze versate, norme che risultano corrispondenti ad equità.

Nelle disposizioni che riguardano il funzionamento delle provvidenze per il futuro sono previste norme a favore della editoria scolastica e culturale. Anche in quest'ultima disposizione è chiara la preoccupazione di assicurare il raggiungimento di soluzioni equilibrate e rispettose dei più elevati interessi.

Va osservato che gli scopi per i quali l'Ente venne a suo tempo costituito si concretano soprattutto nei compiti definiti dalla legge costitutiva come « volti a curare » determinate produzioni e determinati consumi nel campo della carta da giornale, ai fini di fornire una integrazione finanziaria al settore editoriale dei giornali affinché fruisca — come tuttora avviene — di carta per la stampa a prezzi notevolmente inferiori a quelli del mercato. Va tuttavia anche messa in rilievo quella che è la funzione più specifica dell'Ente, rivolta ad assicurare il regolare approvvigionamento della carta ai giornali con l'effetto di una vera e propria disciplina della distribuzione, e con riguardo sia alla sua produzione — ed eventuale importazione — sia al consumo.

Ciò ha consentito altresì una regolare attività produttiva delle cartiere, e l'intervento, ogni volta che si è verificata una carenza, di dosate immissioni nel mercato, realizzando in tal modo con la stabilità dei prezzi un equilibrio che non solo è risultato più stabile di quello verificatosi nei mercati internazionali, ma ha reso possibile (per le maggiori erogazioni di cui fruiscono i giornali a minor tiratura) un migliore equilibrio fra grandi e piccole imprese editoriali. Cosa non certo trascurabile al fine di una concreta realizzazione della libertà di stampa.

I versamenti dell'Ente alla Gestione speciale « Provvidenze per la Stampa », ammon-

tano complessivamente per gli anni 1951, 1952, 1953, 1954, 1955 ad oltre nove miliardi e mezzo.

Questa somma rappresenta i quasi quattro quinti del bilancio totale dell'Ente nel quinquennio considerato. Occorre notare che l'altro quinto è stato in gran parte anch'esso destinato, direttamente o indirettamente, a vantaggio della stampa. Infatti, una somma annua di circa cento milioni è stata destinata agli oneri per la regolazione del mercato della carta contribuendo ad assicurare la stabilità del prezzo della carta da giornale.

E le stesse spese per le iniziative agrarie, incrementando la produzione di materie prime, vengono a porre le premesse per una riduzione dei costi industriali.

Giova notare che l'incidenza delle spese generali e delle spese del personale dell'Ente è stata costantemente minima. Così che per il 1954 le spese di funzionamento rapportate al totale delle spese effettive hanno costituito il 10,71 per cento e, rapportate al totale generale delle spese, il 2,63 per cento. Le spese per il personale sono state soltanto rispettivamente del 4,52 per cento e dell'1,11 per cento mentre — nell'argomento che più da vicino ci concerne — le spese di funzionamento della Gestione speciale « Provvidenze per la Stampa » hanno rappresentato l'aliquota veramente esigua dell'1,79 per cento.

Dalla recente relazione della Corte dei conti risulta che nessun altro Ente pubblico ha una così bassa percentuale di spese generali. Si può quindi tranquillamente concludere che la struttura amministrativa prescelta ha permesso la integrale destinazione ad effettivo beneficio della stampa delle somme riscosse dall'Ente.

* * *

Per dare un'idea dei risultati riferibili all'intervento dell'Ente, mi pare opportuno ricordare che nel 1951 la carta da giornale sul mercato italiano raggiunse il prezzo di L. 160 al Kg. mentre sul mercato internazionale il prezzo era di lire 230. Ciò ha consentito al Governo di realizzare un fiducioso equilibrio

in un mercato molto sensibile come quello della carta da giornale, anche al fine di uno stabile mantenimento del prezzo dei giornali.

* * *

Le erogazioni ai quotidiani vengono effettuate in misura decrescente col crescere della tiratura. Attualmente esse per i quotidiani con assegnazione mensile fino a 220 quintali sono stabilite nella misura di L. 30 al Kg. Il che praticamente significa che un giornale con meno di 20.000 copie di tiratura — che avrebbe pagato la carta a L. 105,50 al Kg. — la paga lire 76,50 e beneficia inoltre di un ulteriore accredito di L. 2 che riduce in definitiva il costo a L. 74,50.

I quotidiani con assegnazione mensile da quintali 220 in su beneficiano di un'erogazione di L. 15 al Kg. e così via.

A dette erogazioni va aggiunto un ulteriore contributo, detto di contingenza, la cui misura attuale è di L. 5 al Kg.

L'erogazione immediata del contributo di contingenza è stata però in parte condizionata alle possibilità concrete che deriverebbero all'Ente dall'approvazione del presente provvedimento legislativo.

Attualmente l'aliquota del contributo di contingenza di immediata erogazione è di L. 1 al Kg., restando congelato il residuo di L. 4.

Per agevolare i giornali a modesta tiratura, cioè quelli fruanti di assegnazione mensile di carta fino a 220 quintali, l'aliquota d'immediata erogazione è invece di L. 3 al Kg.

Per quanto riguarda i periodici stampati in rotativa essi beneficiano indistintamente sulle carte di assegnazione del contributo di contingenza di L. 1 al Kg. come i quotidiani di maggiore tiratura, oltre a L. 3 al Kg. quei periodici ammessi a tale beneficio dall'apposita Commissione Ministeriale istituita con decreto presidenziale 22 settembre 1951.

Per quanto riguarda la preoccupazione espressa da qualche parte che tutti i consumatori di carta debbano subire l'incidenza del contributo, si può peraltro considerare che non solo questi ultimi ma la collettività in genere usufruiscono del vantaggio dell'acquisto del giornale a basso prezzo.

* * *

Mi preme di sottolineare ancora una volta che in relazione al decreto interministeriale del 15 gennaio 1951, l'Ente cellulosa e carta ha erogato da questa data ad oggi alla stampa oltre nove miliardi e mezzo, e di aggiungere che cartai e importatori hanno già gravato di questi contributi il prezzo di vendita della merce.

Non sembrano, infine, determinanti le preoccupazioni circa la costituzionalità della proposta di legge in esame. La sentenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, che in data 14 luglio 1954 contestava la validità del decreto interministeriale, ha infatti tra l'altro riconosciuto che la legge può ben delegare l'esercizio del potere regolamentare a singoli Ministri ma che nello specifico caso dei contributi dell'Ente la legittimità di questa delega è condizionata al fatto che la legge stabilisca o i limiti massimi entro i quali i Ministri possono variare l'aliquota o quanto meno i criteri ai quali si devono uniformare nell'esercizio della loro attività.

Ora il disegno di legge in esame, stabilendo esplicitamente il limite massimo dei contributi, si uniforma esattamente alla sentenza delle Sezioni Unite.

Per quanto riguarda la regolamentazione transitoria del passato, che pure è contenuta nel disegno di legge, le preoccupazioni per eventuale sovrapposizione della legge alla pronuncia del giudice sarebbero ammissibili solo se la legge stessa fosse diretta a porre nel nulla gli effetti di una sentenza passata in giudicato. Ma il fatto che un giudice, sia pure il giudice più elevato dell'ordinamento, interpreti in un determinato modo una norma, non preclude certo al legislatore la facoltà di intervenire per statuire in maniera diversa.

Le disposizioni concernenti la regolamentazione transitoria del passato non ipotizzano affatto un contrasto fra potere giudiziario e

potere legislativo ma pongono un problema fondamentale diverso, quello cioè della retroattività della norma.

Ora, al di fuori della materia penale, dove vige il divieto dell'articolo 25 della Costituzione, la costituzionalità delle norme retroattive non può essere messa in discussione (e di fatto norme retroattive sono emanate quotidianamente). Il quesito che in ordine ad esse il legislatore deve porsi è soltanto quello di accertare se esista un interesse che giustifichi la regolamentazione *ex post* della situazione.

Tale interesse è indubitato che sussista, in quanto da parte dell'Ente vi sarebbe la materiale impossibilità di procedere alla restituzione delle ingentissime somme già erogate; confermandosi inoltre la necessità di assicurare la prosecuzione delle provvidenze alla stampa al fine di evitare ripercussioni sul prezzo dei giornali e sulla economia, specie delle piccole aziende editoriali.

* * *

Il disegno di legge, oggetto del nostro esame, prevede, come ho prima accennato, anche un rimborso il cui ammontare risulta dal settimo e dall'ottavo comma del presente disegno di legge. In tal modo i contribuenti verranno ad usufruire di quel supero di disponibilità che si prevede verrà a formarsi quando le varie cartiere saranno in regola col versamento dei contributi: supero che nell'avvenire il disegno di legge concreta nella riduzione del contributo sulla cellulosa importata e prodotta.

Onorevoli colleghi, il disegno di legge, che la 1^a Commissione del Senato propone alla vostra approvazione, provvisto del parere favorevole della 9^a Commissione permanente, è composto di un solo articolo il quale disciplina nel modo da me illustrato tutta la materia che ne forma l'oggetto.

TUPINI, relatore.

DISEGNO DI LEGGE

Articolo unico.

Il contributo dovuto all'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta dalle cartiere nazionali, dai loro consorzi e dagli importatori, previsto dall'articolo 1, lettera b) della legge 13 giugno 1940, n. 868, è stabilito, a decorrere dal giorno dell'entrata in vigore della presente legge, nella misura del 3 per cento.

Il diritto di rivalsa verso i compratori viene esercitato dalle cartiere nazionali o loro consorzi e dagli importatori nella misura del 2,50 per cento dell'importo netto delle fatture emesse a decorrere dal giorno dell'entrata in vigore della presente legge.

Il contributo dovuto allo stesso Ente dagli importatori e dai produttori di cellulosa destinata ad impieghi diversi dalla fabbricazione di fibre tessili artificiali è stabilito, a decorrere dal giorno dell'entrata in vigore della presente legge, in lire 2,50 al chilogrammo.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto col Ministro per l'industria e per il commercio, potranno essere modificate le misure degli anzidetti contributi, purchè entro i limiti massimi stabiliti nel primo e nel terzo comma del presente articolo unico.

Restano ferme, sia per i contributi che per il diritto di rivalsa:

a) relativamente al periodo dal 1° marzo 1945 al 31 dicembre 1945 l'aliquota stabilita dal decreto ministeriale 12 giugno 1945, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 81 del 7 luglio 1945;

b) relativamente al periodo dal 1° gennaio 1946 al 15 gennaio 1951, l'aliquota stabilita dal decreto ministeriale 29 dicembre 1945, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 81 del 6 aprile 1946.

Resta ugualmente ferma per le durate indicate alle lettere a) e b) del comma precedente

la misura del contributo previsto dalla lettera d) dell'articolo 1 della legge 13 giugno 1940, n. 868.

Il contributo dovuto all'Ente, ai sensi dell'articolo 1, lettera b), della legge 13 giugno 1940, n. 868, è stabilito, per il periodo che va dal 16 gennaio 1951 al giorno dell'entrata in vigore della presente legge, nella misura del 2,70 per cento.

Per il periodo sopra indicato il diritto di rivalsa verso i compratori può essere esercitato dalle cartiere nazionali o loro consorzi e dagli importatori solo sino alla concorrenza dell'1 per cento dell'importo netto delle fatture.

Il contributo dovuto all'Ente dagli importatori e dai produttori di cellulosa destinata ad impieghi diversi dalla fabbricazione di fibre tessili artificiali, previsto dall'articolo 1, lettera d), della legge 13 giugno 1940, n. 868, è stabilito nelle seguenti misure:

a) dal 16 gennaio 1951 al 31 dicembre 1952 in lire 5,40 al chilogrammo;

b) a decorrere dal 1° gennaio 1953 e fino al giorno dell'entrata in vigore della presente legge, in lire 3,15 al chilogrammo.

L'Ente provvederà, entro il termine massimo di cinque anni dall'entrata in vigore della presente legge, a rimborsare ai contribuenti le somme da essi versate in eccedenza alla misura indicata nel comma precedente. Nei confronti dei contribuenti che non abbiano versato i contributi o li abbiano versati in misura inferiore, l'Ente provvederà alla riscossione dei contributi stessi coi mezzi indicati nell'articolo 16 del decreto ministeriale 3 luglio 1940, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 175 del 17 luglio 1940.

I contributi versati per cessioni di carta destinata alla editoria scolastica e culturale, che siano effettuate successivamente all'entrata in vigore della presente legge, verranno rimborsati agli editori secondo modalità da determinarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto col Ministro dell'industria e commercio.