

COMMISSIONI RIUNITE  
GIUSTIZIA (IV) - LAVORO (XIII)

6.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 25 LUGLIO 1974

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA IV COMMISSIONE **ORONZO REALE**

**INDICE**

	PAG.
<b>Proposta di legge</b> ( <i>Seguito della discussione e rinvio</i> ):	
ROGNONI ed altri: Modifiche delle norme riguardanti la previdenza e l'assistenza forense (229) . . . . .	69
PRESIDENTE . . . . .	69, 73, 77, 81, 85
BIANCHI FORTUNATO, <i>Relatore per la XIII Commissione</i> . . . . .	81
CASTELLI . . . . .	74, 78, 79
COCCIA . . . . .	75, 79, 80, 83
GRAMEGNA . . . . .	73, 74
MANCO . . . . .	76, 77
MICELI VINCENZO . . . . .	83
MONTI MAURIZIO . . . . .	79, 84
MUSOTTO . . . . .	77
PADULA, <i>Relatore per la IV Commissione</i> . . . . .	70, 74, 77, 82, 83, 84
PENNACCHINI, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i> . . . . .	84
SPAGNOLI . . . . .	82, 83
TRANTINO . . . . .	79
ZAFFANELLA . . . . .	81
ZANIBELLI . . . . .	85

**Seguito della discussione della proposta di legge Rognoni ed altri: Modifiche delle norme riguardanti la previdenza e l'assistenza forense (229).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione della proposta di legge di iniziativa dei deputati Rognoni ed altri: « Modifiche delle norme riguardanti la previdenza e l'assistenza forense » (229).

Ricordo che, nel corso della seduta del 18 aprile 1974, sono state svolte le relazioni dell'onorevole Padula, relatore per la IV Commissione, e dell'onorevole Fortunato Bianchi, relatore per la XIII Commissione, ed è stato dato incarico ad un gruppo informale di lavoro di proporre emendamenti al testo che rappresentassero, per quanto possibile, il punto di incontro delle varie opinioni di coloro che avevano già presentato emendamenti nel corso dell'esame in sede referente.

Avverto che, nel fascicolo distribuito prima dell'inizio della seduta odierna, sono contenuti sia gli emendamenti già presentati dagli esponenti dei singoli gruppi politici sia gli emendamenti redatti dal gruppo informale di lavoro. Naturalmente, è da presumere che la maggior parte degli emendamenti precedentemente presentati venga assorbita dagli emendamenti formulati dal gruppo informale di lavoro.

**La seduta comincia alle 10,30.**

STEFANELLI, *Segretario della IV Commissione*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

VI LEGISLATURA — COMMISSIONI RIUNITE (GIUSTIZIA-LAVORO) — SEDUTA DEL 25 LUGLIO 1974

L'onorevole Padula, relatore per la IV Commissione, ha facoltà di riferire sulla attività svolta dal gruppo informale di lavoro.

PADULA, *Relatore per la IV Commissione*. Cercherò con la massima sintesi di dare conto alle Commissioni riunite del lavoro svolto dal gruppo informale di lavoro, che trova nei singoli emendamenti la traduzione concreta di quella che è stata, nelle grandi linee, un'intesa ampia, direi unanime, anche se forse, nella stesura finale degli emendamenti, compiuta dai relatori, il pensiero di tutti i componenti del gruppo informale di lavoro può non essere stato interpretato perfettamente.

Non riprendo quindi i temi già svolti nella relazione introduttiva e mi limito a considerare come il testo in discussione possa sostanzialmente essere diviso in due parti distinte: la prima, di carattere esclusivamente finanziario, si riassume essenzialmente nelle tabelle, cioè nel progetto degli oneri di carattere personale e diretto, ed in quelli di carattere oggettivo, che si ritiene necessario introdurre o correggere per assicurare alla Cassa la possibilità di riequilibrare una situazione di bilancio gravemente compromessa dalla legge del 1969, che introdusse un livello pensionistico certamente non esagerato, ma comunque dignitoso, senza però riuscire, parallelamente, ad assicurare un gettito adeguato che potesse coprire gli oneri derivanti da queste forme previdenziali. La Cassa, per la sua recente istituzione e per la carenza di una capitalizzazione adeguata a monte, non è attualmente in grado di far fronte ai livelli pensionistici in atto, se non sulla base di un prelievo di natura parafiscale come quello che si giustifica per la categoria, chiamata a svolgere funzioni di natura pubblicistica, in collaborazione con la giustizia.

Per la parte finanziaria del testo in discussione il gruppo informale di lavoro ha sostanzialmente ritenuto di dover operare un'accentuazione del contributo personale dei professionisti, anche oltre i livelli previsti dalla proposta di legge.

Il contributo è stato così elevato, nella misura minima, a 250 mila lire annue *pro-capite*, sulla scorta di suggerimenti formulati dal relatore per la Commissione lavoro e da altri colleghi della stessa Commissione, anche per un'esigenza di armonizzazione di tutti i sistemi di previdenza, con il traguardo finale di un accertamento unitario ed

armonizzato. Si ritiene infatti che in generale ci si debba sempre più orientare verso un prelievo diretto, quindi responsabile, e debba altresì ridursi la quota che grava sui costi della giustizia.

La tabella A è stata modificata rispetto alla proposta iniziale, con un meccanismo suggerito dai colleghi della Commissione lavoro (in particolare, dall'onorevole Noberasco): non più su scaglioni di percentuali, bensì sulla base di scaglioni di reddito è fondato il criterio per assicurare una più armonica distribuzione del carico del prelievo.

I contributi oggettivi sono stati mantenuti nei limiti proposti dal testo originario, eliminando le voci ritenute di dubbia costituzionalità: in particolare, la contribuzione sui decreti per fatti depenalizzati, quando non ci sia intervento dell'autorità giudiziaria, e la soppressione del contributo su note di trascrizione per la pubblicità immobiliare, che sono da ritenersi incostituzionali perché non implicano nemmeno in modo eventuale l'intervento del professionista legale.

I ritocchi sulle singole voci sono abbastanza modesti, anche se certamente ne risulta aumentato il costo della giustizia, in misura per altro valutata dai relatori nell'ordine del 30-35 per cento rispetto al volume precedente. Il volume di aumento dei contributi personali è, viceversa, anche superiore al 100 per cento (il minimo è elevato da 100-120 mila lire annue a 250 mila).

Per quanto riguarda invece la parte normativa del testo in discussione, relativa alla iscrizione alla Cassa, va osservato che per il meccanismo relativo alla valutazione della anzianità e per quello relativo alla riscossione dei contributi ed ai relativi aggravi di ispezione (affinché l'evasione purtroppo nota sia gradualmente ridotta), sono state accolte alcune indicazioni che erano emerse attraverso la presentazione dei vari emendamenti. In occasione dell'esame dei singoli articoli, vedremo come gli emendamenti presentati dai colleghi del gruppo comunista, del gruppo democristiano ed anche dai colleghi della destra, scaturiti da indicazioni dei vari ambienti giudiziari, in qualche misura sono stati riassunti e, direi, semplificati. Si fa perno sul carattere di continuità del lavoro professionale ai fini dell'iscrizione alla Cassa, stabilendo che a questo riguardo non possa essere comunque utilizzato il periodo di attività svolto in con-

dizioni di incompatibilità, come nel caso in cui vengano ricoperti pubblici impieghi. La configurazione di questo meccanismo sarebbe piuttosto lunga, se si entrasse nei particolari: il principio è quello di conferire alla Cassa un potere di verifica e — diciamo così — di ripulitura degli albi delle iscrizioni, in modo che l'elenco degli aventi diritto alla pensione coincida, nel modo più aderente possibile, all'elenco di coloro che effettivamente esercitano la professione forense e contribuiscono non solo personalmente, ma anche indirettamente, con contributi oggettivi, al monte contributivo.

Uno dei punti più discussi, successivamente alla legge del 1969, è quello relativo all'invalidità. In quell'anno riducemmo la soglia dell'invalidità dal 70 al 60 per cento, introducendo il principio, eccezionale rispetto ai regimi normali, secondo il quale, una volta dichiarata l'invalidità del soggetto, si poteva restare iscritti all'albo ed esercitare la professione. Ciò ha creato un fenomeno preoccupante sotto il profilo della pressione delle domande presentate, che sono state contenute in via amministrativa dalla Cassa con vari mezzi. Rimane comunque il pericolo, la preoccupazione sulla finanza della Cassa. Si è ritenuto di riconsiderare organicamente la materia, elevando di nuovo la soglia dell'invalidità, utile ai fini del pensionamento relativo, al 70 per cento, conferendo a coloro che vengono accertati invalidi la possibilità di una opzione. È cioè conferita loro la possibilità della cancellazione *tout court* dagli albi, conseguendo una pensione di 220 mila lire mensili, ovvero, in alternativa, la prosecuzione della loro attività professionale (poiché la pensione di 220 mila lire al mese, per quanto decorosa, non è ritenuta soddisfacente per una categoria come quella forense), ma percependo una pensione ridotta (100 mila lire mensili). In altri termini, chi sarà dichiarato invalido dovrà optare se rimanere iscritto all'albo professionale o meno: nel primo caso, potrà continuare la professione; percepirà una pensione di tipo sostanzialmente assistenziale, dell'ordine di 100 mila lire al mese. Ciò si giustifica in base alla considerazione che chi sceglie di restare iscritto all'albo potrà ricavare un reddito consistente dallo svolgimento della sua attività professionale. Viceversa, la cancellazione dall'albo comporta l'attribuzione della pensione massima di 220 mila lire al mese, ovvero nei livelli che in futuro potranno essere stabiliti.

In ordine all'adeguamento delle pensioni al costo della vita, la legge del 1969 aveva introdotto un meccanismo di scala mobile per le pensioni forensi stabilendo che il ministro di grazia e giustizia dovesse, su proposta della Cassa, rivedere i livelli pensionistici e i relativi contributi, ogni qualvolta scattasse del 10 per cento l'indice del costo della vita, secondo le statistiche fornite dall'ISTAT.

La Cassa è caduta in una situazione di precarietà finanziaria gravissima, tale che dal 1970 gli amministratori non pagano più la tredicesima mensilità ai pensionati, sulla base di una interpretazione giuridica abbastanza discutibile, cui però la norma offre qualche appiglio. La Cassa, ripeto, di fronte a questa emorragia finanziaria improvvisa, si è difesa non solo non applicando le maggiorazioni derivanti dal meccanismo della scala mobile, ma anche interrompendo per gli anni 1970, 1971 e 1972 il versamento della tredicesima. Il che ha creato nella platea dei pensionati una più giustificata reazione a tutti nota.

Si conferma pertanto nel nuovo testo il meccanismo dell'adeguamento al costo della vita, ma non più con una espressione facoltativa quale era nel vecchio testo, che diceva « può autorizzare », bensì con una espressione vincolante: « autorizza ». Vengono però cancellati i riferimenti al precedente adeguamento, in quanto, se dovessimo mantenere la vecchia espressione del testo, probabilmente, già nel momento in cui venisse approvata questa legge, si avrebbe un aumento stimato dell'indice del costo della vita (dal 1970 in poi) superiore al 35 per cento.

Una questione rimasta aperta riguarda il tema della cosiddetta revisione del meccanismo di elezione del comitato dei delegati, cioè dell'organismo collegiale che delibera sui criteri, sui regolamenti, sulle modalità di amministrazione della Cassa (c'è poi il consiglio d'amministrazione che è l'organo esecutivo). Questo comitato è attualmente formato da un delegato per ogni distretto, nominato dai consigli degli ordini professionali: di fatto si tratta di un'elezione di secondo grado che però interessa gli organismi pubblicistici titolari del diritto di tenuta degli albi. È stata avanzata da alcuni emendamenti (in particolare con un emendamento dei colleghi Coccia e Rielà) una proposta di articolazione diversa per la nomina dei delegati. Il gruppo di lavoro ha lungamente discusso di questo argomento,

sollecitando anche altri organismi, per vedere di trovare il modo migliore di soddisfare questa esigenza, che indubbiamente sussiste. In linea di principio (anche il collega relatore Bianchi è d'accordo) abbiamo ritenuto che si possa dare alla Cassa una articolazione più democratica e rappresentativa anche di eventuali minoranze, con un meccanismo che consenta una dialettica interna maggiore.

I membri del gruppo di lavoro hanno ricevuto un appunto da parte della Cassa, che fa una serie di considerazioni che in sostanza si possono riassumere nell'opportunità di rinviare questo argomento alla riforma generale della previdenza forense (esiste una bozza di progetto che la Cassa ha inviato ai consigli degli ordini professionali per averne il parere) e che, qualora si volesse da parte delle Commissioni riunite procedere immediatamente alla riforma, si dovrebbe tener presente il meccanismo previsto dal disegno di legge n. 422, che giace al Senato, sul nuovo ordinamento forense. In tale progetto di legge si prevede un meccanismo di elezione di secondo grado, articolato però in modo distinto. Credo che su questo punto le Commissioni dovranno certamente soffermarsi; ritengo però che si tratti di un argomento che dovrebbe essere trattato separatamente dagli altri, perché rispetto ad esso non sussistono le medesime ragioni di urgenza che premono sulla proposta di legge in quanto tale, recante misure di carattere finanziario e organizzativo tendenti a ridurre il *deficit* ed a consentire una più piena corresponsione del trattamento cui hanno diritto gli avvocati anziani, senza compromettere l'avvenire di un istituto previdenziale che i giovani avvocati contribuiscono a rinsanguare, ma che rischia di entrare in crisi se non riceve un aiuto finanziario immediato.

Per quanto riguarda i dati del gettito prevedibile, sulla base di quanto è contenuto negli emendamenti proposti dai relatori, sono in grado di dare le relative cifre.

Per quanto concerne il contributo personale, ci sono 26.425 avvocati che non raggiungono il reddito imponibile (mi riferisco al 1972, l'anno più recente per il quale si hanno i dati fiscali) o che comunque non superano i 3.600.000 lire di reddito annuo. Questo numero, moltiplicato per 250 mila lire *pro capite*, dà 6.606.250.000.

740 avvocati risultano avere un reddito professionale da 3.600.000 a 8 milioni. Moltiplicato per 404 mila, cioè applicando la

percentuale del 7 per cento, si hanno 298.960.000.

Soltanto 48 avvocati hanno un reddito imponibile da 8 milioni a 10 milioni, per un gettito totale di 30.624.000.

114 avvocati hanno un reddito superiore a 10 milioni. Verranno a pagare in media un milione 218 mila lire *pro capite* per la previdenza forense, per un totale di 138.852.000.

Si aggiunga che tra i pensionati circa 4 mila manterranno l'iscrizione agli albi pagando il contributo *pro capite* di 100 mila lire, per un totale di 400 milioni, e che circa 600 avvocati, essendo di età inferiore a 30 anni, pagheranno anch'essi 100 mila lire (per un totale di 600 milioni).

Il gettito complessivo del contributo personale annuo degli avvocati dovrebbe quindi ammontare a 7.534.000.000. L'aumento, rispetto all'attuale gettito di 3.975.000.000, corrisponderebbe alla maggiore entrata di 3.559.000.000.

Per la tabella B si prevede una maggiore entrata di circa 1.800.000.000, per la tabella C di 1.630.000.000 per la tabella D di 1.190.000.000. Per la tabella F si devono dedurre 630.000.000 derivanti dall'aumento delle pensioni e dell'IVA e dalle minori entrate a seguito della sentenza della Corte costituzionale (che ha escluso i contributi sui decreti emessi dai prefetti e dai sindaci: 400 milioni).

In sostanza le maggiori entrate complessivamente per la Cassa (compresi i 3 miliardi e mezzo di aumento dei contributi personali) sono previste in 7 miliardi 339 milioni.

Posso dirvi che questo consente di realizzare una situazione di parità, nel bilancio della Cassa, che non va oltre il 1980. Cioè, con questo gettito previsto, stante che la Cassa non è ancora arrivata a regime, perché le pensioni ogni anno aumentano di una incidenza di 800 milioni, vale a dire che ogni anno vi sono 800 milioni di aumento della spesa per le pensioni, con questo prospetto di entrate, dicevo, la Cassa avrà nei primi anni, evidentemente, un avanzo e poi arriverà ad un equilibrio fino a giungere a una situazione nuovamente di squilibrio con il 1981.

Credo di avere fornito, sia pure in modo sommario, i dati essenziali del problema. Desidero anche fare appello alla comprensione dei colleghi, perché coloro che hanno partecipato alle riunioni del Comitato ri-

stretto si sono certamente resi conto della difficoltà di « condurre a sistema » questa materia specialissima. Non voglio con ciò mettere alcun bavaglio alla discussione; desidero soltanto far presente una certa situazione di difficoltà in cui mi sono trovato nel dover riassumere nella mia esposizione introduttiva questa complessa materia che ha alle spalle tutta una serie di leggi, sovrapposte a distanza di pochi anni l'una all'altra.

La segreteria della Commissione ha giustamente fatto presente — come io stesso avevo detto nella relazione — che vi sarebbe l'esigenza di procedere a una « ripulitura » dei testi legislativi in atto, abrogando tutta una serie di norme e arrivando ad una specie di testo unico. Operando infatti nelle condizioni attuali si finisce con l'avere, spesso, norme incomplete e contraddittorie.

Non credo, data l'urgenza di procedere all'approvazione soprattutto della parte finanziaria di questo provvedimento, che queste Commissioni riunite possano dedicarsi, *hic et nunc*, a un lavoro di questo genere. Esiste, come ho detto, la più ampia e organica prospettiva di una riforma dell'ordinamento previdenziale forense, che non sono così ingenuo da ritenere si possa attuare tra sei mesi o un anno, ma che comunque è all'attenzione delle categorie. Lo stesso sindacato degli avvocati dedicherà, ai primi del mese di settembre, un convegno a Vicenza proprio a questi argomenti.

Desidero ancora far presente che l'attività del gruppo di lavoro e dei relatori si è svolta utilizzando il contributo fornito da ogni parte, le informazioni raccolte già dalla Commissione giustizia, attraverso l'audizione informale, in sede di Comitato ristretto, degli ordini professionali, delle associazioni di avvocati, dei sindacati forensi e via dicendo.

Auspico una rapida e conclusiva approvazione di questo provvedimento, rimettendomi alla Presidenza per quanto riguarda il metodo da seguire nei nostri lavori; ritengo comunque che eventuali chiarimenti potranno essere dati a richiesta dei gruppi interessati.

GRAMEGNA. Signor Presidente, a questo punto credo sia opportuno raggiungere un'intesa preventiva sull'ordine dei lavori. Potrei conoscere le sue valutazioni al riguardo ?

PRESIDENTE. Ritengo che voi tutti conosciate le ragioni per le quali, dopo tanta attesa, siamo riusciti a convocare le Commissioni riunite IV e XIV, anche perché ci troviamo in una situazione di particolare impegno parlamentare anche per altri provvedimenti.

Il problema va affrontato e risolto, il modo in cui risolverlo dipende dalla vostra volontà e io non intendo assolutamente esercitare alcuna pressione a favore di una o di altra soluzione. La Commissione giustizia si era occupata a lungo di questo provvedimento, considerandosi competente in materia, come del resto era stato ritenuto ed è stato confermato dalla Presidenza della Camera. Sempre in seno alla Commissione giustizia venne formato un Comitato ristretto che ha esaminato le varie possibilità di soluzione dei singoli problemi che il provvedimento propone. Malgrado questo Comitato abbia diligentemente lavorato, non è riuscito a trovare la soluzione di tutti i problemi. La questione è stata quindi riportata alla Commissione giustizia nel suo insieme e, a questo punto, vi è stata, da parte della Commissione lavoro, una richiesta di assegnazione alla Commissione stessa della competenza primaria sul provvedimento. La Presidenza della Camera ci aveva avvertito che se si fosse trattato di proseguire l'esame in sede referente, ciò poteva aver luogo avanti alla stessa Commissione giustizia, essendovi la possibilità per tutti di intervenire in sede di discussione in Assemblea; se invece si fosse trattato di proseguire in sede legislativa, occorreva ascoltare prima il parere della Commissione lavoro su tale attribuzione.

Nel frattempo si moltiplicavano, nelle più svariate forme e con i più diversi accenti, gli appelli degli appartenenti alla categoria interessata, che attendevano ancora la tredicesima. Le due Commissioni, giustizia e lavoro si sono trovate d'accordo nel chiedere l'assegnazione di questo provvedimento in sede legislativa alle Commissioni riunite, e la Presidenza della Camera ha aderito alla richiesta. È seguita quindi una prima valutazione, si è nominato un gruppo di lavoro informale formato da componenti delle due Commissioni, rappresentanti delle diverse parti politiche, che ha lavorato a lungo.

Il lavoro conclusivo di questo gruppo informale viene ora sottoposto alla vostra attenzione. È evidente che dal punto di vista formale siamo ancora in sede di discus-

---

VI LEGISLATURA — COMMISSIONI RIUNITE (GIUSTIZIA-LAVORO) — SEDUTA DEL 25 LUGLIO 1974

---

sione generale, e quindi possiamo cominciare a discutere dalle origini, ma, associandomi all'istanza espressa dal relatore, vorrei chiedervi, se è possibile, pur in sede di discussione sulle linee generali, di affrontare l'esame dei singoli argomenti concreti di fronte ai quali ci troviamo.

Il relatore ha accennato che questo provvedimento, che noi dovremo modificare, è nato, pur trattandosi di una questione di previdenza, un po' dalla imprevidenza, cioè dal fatto, come si suol dire, che si sono fatte «le nozze con i fichi secchi»: è stata assegnata la pensione in una certa misura senza calcolarne esattamente il costo complessivo, per cui si è verificato uno squilibrio tra l'entrata e l'uscita. Occorre pertanto operare in maniera da correggere tale squilibrio, diminuendo l'uscita attraverso uno sfrondamento delle spese, limitando la operatività della legge agli avvocati effettivi, e aumentando l'entrata mediante un incremento notevole dei contributi. In proposito devo dire che a me sembra si sia ben fatto a mettere l'accento sul contributo personale, cioè accentuando l'aspetto mutualistico.

Vorrei quindi pregarvi di concentrare la discussione, per quanto possibile, sugli aspetti essenziali di questa riforma, con particolare riferimento al nuovo testo elaborato dal gruppo di lavoro. È stato all'uopo distribuito un grosso fascicolo di emendamenti, che comprende sia quelli presentati in precedenza dalle varie parti politiche sia quelli emersi dal gruppo di lavoro.

Sarà anche opportuno, nel corso della discussione, che ognuno di voi faccia presente quali dei suoi emendamenti considera assorbiti da quelli del gruppo di lavoro e quali invece intende mantenere.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

GRAMEGNA. Vorrei far presente ai relatori che presso la Commissione lavoro, generalmente, quando viene nominato un gruppo di lavoro, alla fine viene sempre predisposto un testo in cui sono ben distinte le parti sulle quali è stato possibile raggiungere un accordo e quelle che invece vanno ancora risolte.

In questo caso, invece, ci è stato sottoposto un fascicolo in cui tutti gli emendamenti sono riuniti, senza che siano indicati quelli concordati dal gruppo di lavoro. In particolare, gli emendamenti dei relatori

non si sa se corrispondano o meno al pensiero di tutti i membri del gruppo di lavoro. Credo pertanto che sia opportuno, per procedere più speditamente nei nostri lavori, predisporre un testo in cui siano chiaramente indicati da un lato gli emendamenti su cui vi è concordanza di vedute e dall'altro quelli che ancora devono essere discussi.

Vorrei inoltre far presente che — a proposito delle cifre che sono state qui citate in merito alla situazione finanziaria di questa gestione — sono state pubblicate recentemente su alcuni giornali (per esempio *Il Giorno*) delle tabelle che danno un'idea dei guadagni degli avvocati italiani nel 1972 e che possono essere utili anche per avere qualche indicazione circa l'ammontare dei loro contributi previdenziali.

PADULA, *Relatore per la IV Commissione*. Come ho detto all'inizio della mia esposizione, gli emendamenti che portano la firma dei relatori sono frutto della trascrizione dei punti su cui il gruppo di lavoro si era soffermato raggiungendo un certo accordo.

Naturalmente, non posso garantire che ogni parola di quegli emendamenti sia condivisa da tutti i membri del gruppo di lavoro. Il fatto è che, per risparmiare tempo, abbiamo preferito non tenere un'altra riunione del gruppo di lavoro e lasciare ai relatori il compito di tradurre in emendamenti concreti quanto era già stato concordato. Ripeto quindi che, anche se da un punto di vista formale questi emendamenti sono dei soli relatori, essi possono essere considerati gli emendamenti del gruppo di lavoro, anche se può darsi che qualche collega abbia da sollevare obiezioni a proposito di questa o quella espressione.

CASTELLI. Ritengo che l'esigenza prospettata dal collega Gramegna possa essere rapidamente soddisfatta, senza necessità di predisporre documenti *ad hoc*.

La maggior parte degli emendamenti può essere infatti divisa in tre gruppi: quelli presentati dagli onorevoli Coccia e Riela, quelli a firma del sottoscritto e del collega Lospinoso Severini, quelli dell'onorevole Manco. Questi ultimi riproducono quasi integralmente, nella maggior parte dei casi, i miei che — posso dichiararlo anche a nome del collega Lospinoso Severini — sono tutti — salvo uno — assorbiti da quelli predisposti dai relatori.

Non posso certo interpretare il pensiero di altri colleghi, però ritengo che anche la maggior parte degli emendamenti Coccia-Riela possano ugualmente essere considerati assorbiti da quelli dei relatori, e cioè del gruppo di lavoro.

Il testo definitivo risulta quindi chiaramente da quella parte del provvedimento che non ci si propone di modificare, dagli emendamenti Padula-Bianchi, dagli emendamenti del Governo (che vertono su altri punti), dall'unico, tra i miei emendamenti, che considero ancora valido e da quelli che eventualmente ritenessero di dover mantenere i colleghi Coccia e Riela.

Ecco quindi che la semplificazione richiesta può essere fatta in pochissimi minuti, in modo che le Commissioni possono subito procedere all'esame degli articoli.

COCCIA. A me pare che la relazione del collega Padula pecchi nella ricostruzione dell'attività svolta dal gruppo di lavoro e non riporti nei termini reali le conclusioni alle quali giungemmo nel corso della nostra ultima riunione, nella quale ponemmo due questioni essenziali che dovevano essere evase. Non ci si poteva infatti limitare a registrare un progresso su alcuni punti, ma occorreva portare a soluzione due questioni decisive, da noi evidenziate anche al momento in cui avevamo deciso di accedere alla proposta di trasferimento in sede legislativa.

Esse investivano una richiesta antica, non ancora interamente risolta, di un accertamento dell'entità globale patrimoniale del disavanzo (e non quella parziale dei tre miliardi di lire annui) per arrivare ad una normalizzazione della gestione e per far rientrare il quadro della previdenza forense nel quadro generale della previdenza nazionale.

La seconda questione, da impostare sulla base dell'utile apporto fornito dai colleghi della Commissione lavoro, era quella di arrivare a meccanismi che consentissero di stabilire una correlazione tra prestazioni e contribuzioni: cioè, di uscire dall'attuale contribuzione rigida e dare la possibilità di una graduazione delle pensioni correlativamente alla entità della contribuzione senza con ciò volere l'accoglimento, allo stato impossibile, del sistema attualmente in vigore per la generalità dei lavoratori italiani.

Ritenevamo si dovesse andare in quella direzione attraverso uno scaglionamento

progrediente che potesse arrivare anche ad un contributo diretto del 20 per cento. A questo riguardo vorrei dire che la proposta che avanzò formalmente il collega Noberasco, a cui noi ci associammo, fu quella di consultare gli organismi della Cassa, i suoi tecnici attuariali, per vedere questa ipotesi quale maggiore gettito avrebbe dato.

Questa è una soluzione che da una parte eliminerebbe quella grave situazione che non ha mai riscosso il nostro consenso (e in larga parte permarrebbe malgrado gli ultimi ritocchi, che pure apprezziamo) per cui il maggiore onere della contribuzione ricade sugli utenti della giustizia anziché sui beneficiari.

Tra l'altro la soluzione da noi propugnata avrebbe favorito i redditi più bassi e avrebbe nello stesso tempo tenuto conto delle più recenti innovazioni legislative, quali quelle introdotte dalla riforma tributaria.

Questo criterio e questa ipotesi mi sembrano di grande importanza e ritengo che avrebbero dovuto trovare una risposta puntuale da parte dell'onorevole Padula che almeno ventiquattro ore prima della seduta odierna avrebbe dovuto darci contezza di alcuni punti per uscire dall'attuale situazione.

Vi è infine un'altra questione che per noi ha un valore non autonomo e distinto dai provvedimenti finanziari, vale a dire quella relativa ai nuovi criteri circa l'elezione degli organi dirigenti della Cassa. La introduzione cioè di un meccanismo di elezione diretta, in modo da porre fine all'attuale criterio verticistico di secondo grado, per cui partecipano alla elezione degli organi dirigenti anche avvocati non iscritti alla Cassa. Sistema questo che da un lato favorisce la composizione di gruppi che non riflettono la maggioranza degli avvocati italiani e dall'altro impedisce quel controllo democratico e quella dialettica interna alla Cassa che attualmente esistono in tutte le casse di previdenza per i lavoratori italiani.

Questo punto, che si riflette nelle richieste avanzate da tutte le associazioni forensi e anche nella posizione espressa dai colleghi Castelli ed altri, non ha trovato soluzione alcuna. Al contrario, abbiamo ricevuto una nota, dalla Cassa di previdenza, che io giudico offensiva, non vera e inaccettabile.

Ora, attorno a questi tre punti indubbiamente si delinea il nostro atteggiamento,

che resta un atteggiamento costruttivo; infatti, nessuno di noi ha inteso assumere posizioni ostruzionistiche. Però attorno a queste tre questioni non abbiamo avuto la possibilità di delineare un testo che sia un testo del gruppo di lavoro, per cui evidentemente ci troviamo nella condizione di dovere riprendere in esame questi punti.

Non è questa una richiesta con intenti dilatori, ma al contrario è una richiesta che discende dal contenuto effettivo e reale dell'ultima riunione del gruppo di lavoro e in questa direzione noi riteniamo che sia necessario un ulteriore contatto, un'ulteriore sollecitazione rivolta ad avere questi elementi di natura contabile relativamente alla ipotesi di lavoro che avevo apprestato e sollecitato, per pervenire ad una soluzione dei problemi del disavanzo della previdenza forense che possa tranquillamente consentire al Parlamento di varare un provvedimento giusto ed efficace.

Occorre certamente porre fine a quella situazione che si è determinata e che discende direttamente dalla legge del 1969, che noi non votammo e combattemmo e che si è rivelata velleitaria, inefficace e non operativa al punto da non permettere l'effettuazione di adempimenti previsti. Ma il gruppo comunista si rende altresì conto della complessità della situazione e per questo ritiene che allo stato attuale delle cose non esista un testo intorno al quale discutere per passare all'esame degli articoli. Vi sono dei punti sui quali è necessario procedere informalmente per arrivare ad un ulteriore confronto, ad un punto di confluenza delle posizioni che qui sono state espresse.

Riteniamo che questa nostra posizione, non già dilatoria, sia quella che libera tutti i membri delle Commissioni riunite dalle numerose perplessità, dai numerosi interrogativi non risolti malgrado l'attività lunga, ma stentata, svolta dal gruppo di lavoro dopo la prima fase della discussione di questa travagliata proposta di legge.

MANCO. I colleghi della Commissione giustizia sanno come io sia stato contrario in linea di principio a questa proposta di legge perché non condividevo la *ratio* del testo di legge che dovrebbe essere varato sulla base di una necessità di riordinamento economico della Cassa. Questa istituzione di previdenza per gli avvocati è stata sottoposta a vessazioni di ogni genere in tempi passati ed ha poi tentato di riprendere un equilibrio economico con la

nuova gestione. Probabilmente noi voteremo a favore di questa proposta di legge sollecitati da uno stato di necessità, ma io sono convinto che nessuno dei colleghi presenti ne condivide la *ratio* obiettiva.

Ringrazio poi i colleghi Lospinoso Severini e Castelli che hanno recepito alcuni miei suggerimenti di carattere non formale, che si riferivano anche ai rapporti (argomento interessantissimo, che non mi sembra sia stato approfondito in maniera impegnativa) tra le funzioni dei consigli degli ordini e l'amministrazione della Cassa. Una prima critica, infatti, che dobbiamo fare — e sulla quale chiedo che i colleghi riflettano — è la seguente: non si deve tentare di privare l'unico organo competente dal punto di vista giuridico — cioè il consiglio dell'ordine — dell'esercizio di un'attività che, pur essendo previdenziale, non può prescindere dalla tenuta degli albi e dal controllo di fatto e di diritto di chi esercita la professione di avvocato. In parte questi rilievi sono stati accolti, ma io vorrei che si tenesse presente quello che è, a mio avviso, un punto fondamentale: il Comitato ristretto della Commissione giustizia lavorò su questo provvedimento per molto tempo, raccogliendo i consigli, i giudizi, i suggerimenti degli esponenti del mondo forense e degli organi della Cassa ed avvalendosi della partecipazione di tecnici i quali, sulla base di conteggi attuariali, conclusero — così mi pare di ricordare — che il risanamento della Cassa ed il mantenimento delle pensioni degli avvocati (sia che questi avessero raggiunto i 65 anni di età sia che avessero raggiunto i 70 anni), così come delle pensioni nei confronti dei colleghi invalidi o malati avrebbero potuto essere conseguiti attraverso una contribuzione di livello inferiore a quello stabilito dal testo del provvedimento. In proposito, i colleghi ricorderanno lo studio condotto dall'onorevole Cacciatore ed i risultati ottenuti in seguito al suo intervento appassionato.

Come ripeto, il gruppo del MSI-destra nazionale voterà a favore di questa proposta di legge in quanto siamo in presenza di forme di pressione, anche legittime, da parte dei colleghi anziani che non hanno ricevuto le pensioni, o hanno accusato notevoli ritardi nei pagamenti: ma ricordo ancora una volta che dai calcoli attuariali si desunse la possibilità che gli avvocati versassero una contribuzione di entità inferiore, che permettesse loro di raggiungere le medesime finalità economiche.



VI LEGISLATURA — COMMISSIONI RIUNITE (GIUSTIZIA-LAVORO) — SEDUTA DEL 25 LUGLIO 1974

PADULA, *Relatore per la IV Commissione*. Non è esatto. Dallo studio degli attuari da noi incaricati di fare il conto della situazione patrimoniale della Cassa emerse che, in base ai rigidi criteri attuariali, la Cassa dovrebbe pagare pensioni di 15 mila lire al mese. Invece, l'ente corrisponde pensioni di 150-200 mila lire al mese!

MANCO. Non mi pare che le cose stiano in questi termini. O non ricordo bene io, oppure non ricorda bene il collega Padula.

Quando discutemmo questo provvedimento, facemmo delle considerazioni pessimistiche; ma sul piano delle previsioni, in rapporto all'aumento del numero dei colleghi, ad una maggiore rigidità di controllo in ordine alla concessione delle pensioni di invalidità ed alla sussistenza dei requisiti per l'iscrizione agli albi, si giunse a certi conteggi che consentivano una riduzione del livello di contributi con il raggiungimento degli stessi traguardi economici. Non voglio fare la critica della vecchia gestione della Cassa, ma vorrei che il suo suggerimento di concentrazione, onorevole Presidente, fosse adottato a proposito di questo punto che non è risolto dagli emendamenti. Questi rappresentano — e ne do atto ai relatori — uno sforzo per migliorare il testo in discussione, ma lasciano in sospeso il problema fondamentale di uno studio tecnico, della prosecuzione di quegli studi attuariali che stabiliscono un rapporto tra pensioni e contribuzioni.

PRESIDENTE. La Commissione ha ascoltato i suoi incitamenti a considerare con attenzione questo punto. Però, in pratica, secondo le sue affermazioni, la proposta di aumentare il livello della contribuzione personale degli avvocati non sarebbe in realtà necessaria ai fini del raggiungimento del pareggio a cui tendiamo.

MANCO. Non ho inteso affermare che tale proposta di aumento non debba essere approvata; chiedo invece che la Commissione giustizia e lavoro formino (e questa mia proposta può apparire temporeggiatrice, ma non vuole esserlo) un gruppo di studio su questo problema, non per impedire l'aumento della contribuzione, ma per ridurlo (un aumento dovrà comunque esservi, al fine del raggiungimento degli stessi risultati economici).

MUSOTTO. Se dovessi manifestare con tutta sincerità il mio stato d'animo, direi che sono profondamente scoraggiato. È da due anni che si discute questo argomento e all'inizio del dibattito, da parte di alcuni colleghi della Commissione giustizia, fu posto il problema della assoluta insufficienza della proposta di legge. Sono stati criticati i criteri che la informavano e, dalla altra parte, se ne è tentata una difesa, con l'argomentazione, da parte di taluni, che, pur nell'opportunità di rivedere tutto il problema della regolamentazione della Cassa, si era di fronte ad una situazione di particolare necessità. Tale situazione difficile è stata determinata proprio da noi attraverso l'approvazione della legge del 1969, sicché ora è nostro obbligo intervenire per tentare di rimediare.

Mi era sembrato che, in fondo, si fosse pervenuti ad una composizione in questo senso, che cioè bisognava armonizzare il funzionamento della Cassa con il sistema che avrebbe dovuto essere applicato in avvenire; mi pareva che il principio della contribuzione personale dovesse adeguarsi a questo criterio nuovo; si era parlato di « zoccolo sociale », e tutto ciò mi aveva trovato consenziente dal momento che, a mio avviso, il problema della Cassa deve essere inquadrato nel sistema previdenziale di uno Stato moderno. Ebbi la sensazione che i colleghi che si erano battuti su questa posizione di intransigenza, denunciando la assoluta insufficienza dei criteri che informavano quella legge, si fossero resi conto della situazione ed avessero deciso di risolvere un problema più urgente, soprattutto perché il mancato pagamento della tredicesima mensilità aveva creato un gravissimo allarme.

Avevo avuto cioè l'impressione che le posizioni di intransigenza si fossero ammorbidite, che lo « zoccolo sociale » fosse caduto, che tutti fossero d'accordo per risolvere in via immediata il problema. Invece debbo dar ragione all'onorevole Gramigna nell'essere pessimista. Credevo che un certo accordo fosse stato raggiunto, almeno su alcuni punti (regime finanziario, contributi oggettivi, contributi soggettivi; un collega di parte comunista, anzi, aveva formulato dei suggerimenti che io avevo ritenuto fondati ed accettabili ed eravamo stati sollecitati ad accoglierli. Abbiamo quindi trasferito tali suggerimenti dell'onorevole Noberasco in emendamenti.

È fondatissimo quanto dice l'onorevole Coccia, cioè che occorre riformare la Cassa, in quanto si tratta di una profonda esigenza sociale, ma il fatto è che oggi non è in discussione il problema generale della ristrutturazione della Cassa. L'onorevole Coccia rimette invece in discussione tutto il progetto di legge. Concordo pienamente sulla concezione sociale dell'onorevole Coccia, e mi impegno sin d'ora a difenderla, ma in sede di riforma generale dell'assistenza agli avvocati. Oggi, però, il problema è quello di dare alla Cassa gli strumenti necessari perché possa uscire dall'attuale grave situazione.

CASTELLI. Nello sforzo di concludere, se possibile, la discussione sulle linee generali, vorrei riprendere i due argomenti di fondo dell'onorevole Coccia.

La prima osservazione attiene al metodo elettorale. In termini meno drastici di quelli usati dall'onorevole Coccia devo esprimere la mia perplessità sulle giustificazioni che adduce la Cassa per il mantenimento del metodo attuale. Credo che affiori — mi sia consentito un eufemismo — una concezione di democrazia ristretta, più propria dello scorso secolo che dell'attuale. Vi è un unico elemento che penso debba essere considerato: in sostanza, qualsiasi disposizione adottassimo, avrebbe applicazione con il 1° gennaio 1977. Questo fatto deve essere valutato nel momento in cui stiamo varando una « legge tampone ».

Abbiamo chiarito in sede di gruppo di lavoro che noi, come gruppo democratico cristiano, non siamo radicalmente contrari all'impostazione proposta dagli onorevoli Coccia e Riela; crediamo che la linea di tendenza da seguire sia questa. Vi sono però aspetti tecnici che devono essere approfonditi. Certamente appare evidente all'intelligenza dei colleghi Coccia e Riela che questo metodo elettorale, applicato puramente e semplicemente come indicato nell'emendamento, può creare il grave pericolo di una partecipazione molto limitata alle elezioni.

La indizione delle assemblee su basi distrettuali ha una sua logica, in quanto consente una efficace presenza delle minoranze. Però molti di noi hanno esercitato o esercitano la professione di avvocato e sanno come sia difficile ottenere una partecipazione non meramente simbolica alle assemblee che si tengono presso la sede del tribunale e che, generalmente, hanno luogo

in seconda convocazione. Un'assemblea unica per ogni distretto probabilmente avrebbe una partecipazione assai più limitata. Pertanto, una soluzione basata su assemblee decentrate implica una variazione di non piccola portata nella struttura del metodo elettorale. Riaffermata quindi la nostra disponibilità a regolamentazioni del tipo indicato dall'onorevole Coccia, prego valutare se sia il caso di ritardare una « legge tampone » per stilare una norma elettorale che avrà applicazione soltanto fra tre anni.

Nell'altro ramo del Parlamento è in esame la riforma dell'ordinamento forense: in quella sede potrebbero essere stabiliti criteri che possano poi essere ripresi per le elezioni degli organi della Cassa. Anche se non avessimo una fiducia eccessiva della possibilità di varare il nuovo ordinamento professionale in questa legislatura, nulla ci vieterebbe di assumere iniziative legislative per la traduzione in termini operativi di quella proposta di riforma della Cassa che è già stata elaborata, in ordine alla quale il Ministero sta facendo delle consultazioni e in cui possiamo introdurre la impostazione difesa dall'onorevole Coccia. Il ritardare il varo di una normativa urgente, di pronto intervento, solo per completare la normativa in materia elettorale (che non ha senso per il prossimo triennio, dal momento che comincerebbe ad essere applicata col 1° gennaio 1977) non mi pare giustificato. Su questo piano formulo perciò, sia pure in una ottica diversa da quella finora prospettata, un'esortazione a non porre come pregiudiziale la questione elettorale e a consentire, accettata l'impostazione d'ordine generale, all'immediato varo delle norme finanziarie.

Resta ora da esaminare il secondo argomento enunciato dall'onorevole Coccia a seguito dei rilievi dell'onorevole Noberasco. Non so se lo sforzo compiuto dai relatori al fine di definire scaglioni adeguati alle diverse percentuali sia completamente accettabile. Non credo però che l'ipotesi abbia rigidità. Se vi sono delle alternative con indicazioni di altre percentuali siamo disposti a valutarle, tenendo presente l'opportunità di evitare — me lo consentano gli onorevoli Manco e Coccia — due errori di segno opposto che però influirebbero in analogo modo, producendo una normativa non idonea. Non possiamo illuderci di poter ridurre in valore assoluto gli aumenti proposti dei contributi: rendiamoci conto

VI LEGISLATURA — COMMISSIONI RIUNITE (GIUSTIZIA-LAVORO) — SEDUTA DEL 25 LUGLIO 1974

che qualsiasi avvocato spende un milione all'anno per la previdenza delle segretarie impiegate nel suo studio. Non è pensabile che s'illuda di evitare di spendere 20 o 30 mila lire al mese, per la propria previdenza, come contributo soggettivo. Mi pare dunque che i limiti fissati nella proposta dei relatori costituiscano il minimo in materia.

L'errore opposto sarebbe quello di credere che giocando quasi esclusivamente su di una variazione delle aliquote dei contributi personali si possa colmare il deficit della Cassa. Ci sono stati forniti dalla Cassa elementi dai quali risulta che il supero rispetto al contributo base rappresenta il 7-8 per cento delle entrate per contributi soggettivi.

COCCIA. Sul piano degli attuali aumenti!

CASTELLI. Certamente! Se raddoppiassimo le aliquote aumenteremmo di un altro 6-7 per cento il gettito (e credo che la indicazione del raddoppio sia una enunciazione limite). Se arrivassimo al raddoppio dell'imposizione diretta - in contrasto con quanto indicato dall'onorevole Manco - riusciremmo a procurare 400-420 milioni in più rispetto agli oltre 7 miliardi di contribuzione indiretta; potremmo ridurre di poco più del 5 per cento i contributi oggettivi, non arriveremmo neanche al 10 per cento di riduzione; diminuiremmo l'imposizione oggettiva in misura del tutto irrisoria.

Se vogliamo segnalare l'opportunità di una linea di tendenza - che la previdenza sia finanziata in misura essenziale attraverso un'imposizione di tipo soggettivo - possiamo provvedere ad un ritocco delle aliquote; modificandole non possiamo però ignorare che il gettito reale sarà trascurabile. Fino a quando la riforma tributaria non sarà attuata in termini seri e concreti, fino a quando non funzionerà l'anagrafe tributaria, i contributi soggettivi continueranno a dare un gettito irrisorio. Quindi la seconda pregiudiziale dell'onorevole Coccia costituisce un argomento serio che merita riflessione accurata e può tradursi nell'introduzione di alcuni emendamenti; non indica tuttavia un tipo di soluzione diversa per il problema della Cassa, i quali restano quelli che sono.

Riconfermando quindi la disponibilità del gruppo della democrazia cristiana ad

accettare emendamenti che rientrino in questa logica, prego l'onorevole Coccia di riconsiderare le sue valutazioni.

TRANTINO. I toni patetici usati dallo onorevole Musotto mi trovano consenziente su di un punto e cioè sul fatto che in questa sede debba prevalere il buon senso, visto che una richiesta pressante proviene da una categoria che da troppo tempo è in attesa della soluzione dei suoi problemi.

Anatole France diceva che se Dio non avesse voluto creare il mondo avrebbe dato incarico ad un comitato ristretto per crearlo. A nome del gruppo del MSI-destra nazionale presenteremo un ordine del giorno in cui si invoca urgentemente l'approvazione di un provvedimento organico di riforma. Nel frattempo occorre portare avanti la proposta di legge in discussione che, pur non essendo ottimale, è sicuramente urgente. In definitiva, noi dobbiamo occuparci di una categoria sicuramente portatrice di doveri che chiede finalmente, una volta tanto - e si tratta di uno dei rari casi in cui l'espressione *una tantum* non comporta la volontà di colpire il riconoscimento di un diritto ogni giorno vanificato dalle difficoltà congiunturali. Siamo quindi per l'approvazione ed invociamo, allo stesso tempo, un maggior approfondimento del problema una volta approvata questa legge, nel senso che sarebbe opportuno un suo successivo miglioramento.

Essendo pertanto indifferibile il riconoscimento delle esigenze portate avanti da una categoria benemerita, auspichiamo che le Commissioni riunite vogliano approvare il provvedimento in discussione.

MONTI MAURIZIO. Vorrei chiedere un chiarimento ai relatori. Nel Trentino-Alto Adige e nel Friuli-Venezia Giulia vige, in base ad una legge del 1929, un sistema tavolare secondo il quale sia i certificati di eredità e di legato sia i decreti di trasferimento tavolare vengono fatti su emanazione di un provvedimento da parte del giudice. Tali provvedimenti, finora, non erano soggetti a contributi. La tabella C del progetto di legge in discussione parla di esenzione solo per i provvedimenti a carattere ordinatorio. La regione Trentino-Alto Adige nel 1952 aveva approvato una legge in cui si stabiliva l'esenzione dal contributo per questi provvedimenti. Poi non si fece niente, perché esisteva una norma per la quale i contributi erano dovuti

solo se un professionista era avvocato e procuratore. Adesso questa norma è stata abrogata. Vorrei quindi chiedere al relatore se questo problema è stato tenuto presente o se occorre presentare un emendamento.

COCCIA. A nome del gruppo comunista sento l'esigenza di rispondere ai reiterati inviti rivoltici e dichiaro che noi non siamo disponibili ad entrare in questo tipo di trattative: siamo dei deputati, e come deputati vogliamo fare una legge giusta, che dal punto di vista etico e dell'efficacia risponda ai criteri generali che informano il sistema della previdenza nel nostro paese, pur rendendoci conto delle difficoltà che esistono, senza stabilire situazioni di privilegio. Nello stesso tempo vogliamo trovare una soluzione per lo stato disastroso in cui si trova la Cassa, che trae origine dalle gestioni precedenti.

Noi abbiamo riproposto tutte le nostre indicazioni, che restano ferme, ma non nell'intenzione di assumere una posizione politica che sia di rinvio *sine die* dell'approvazione di questo provvedimento. D'altra parte sia dall'esposizione dell'onorevole Padula sia dagli interventi che si sono succeduti è emerso chiaramente che siamo di fronte ad un testo che non dà una risposta a tutta una serie di questioni che sono state sollevate ed anche riproposte nel corso della discussione.

In modo particolare una risposta non è venuta in ordine a due questioni sulle quali abbiamo insistito in sede di gruppo di lavoro. L'onorevole Padula mi darà atto che nel momento in cui recedemmo dalla nostra posizione iniziale, contraria alla trattazione di questo progetto di legge in sede legislativa, stabilimmo un accordo politico in relazione alla questione della democratizzazione della Cassa. Tale questione non è autonoma o accessoria, come si vuole sostenere. Il fatto è che non si può continuare a fare reggere questo importante ente di previdenza da ristrette oligarchie, e che il metodo attuale favorisce la concentrazione in mano di gruppi che non sono espressione della grande maggioranza degli avvocati.

L'obiezione dell'onorevole Castelli, secondo cui il mandato degli attuali reggitori scade nel 1978, non è una risposta sulla quale possiamo basare la nostra istanza, un'istanza sentita da tutti gli avvocati italiani. Sappiamo infatti che il rinvio alla riforma generale dell'ordinamento professio-

nale è un rinvio puramente retorico, perché di questo ordinamento professionale si parla da decenni e non ne vediamo allo orizzonte alcuna definizione. La sede attuale invece è una sede propria, perché attiene alla Cassa di previdenza; si può arrivare a questa soluzione democratica e dimostrare che siamo pronti a modificare il nostro sistema, prevedendo elezioni a livello decentrato (a somiglianza del Consiglio superiore della magistratura), a livello di tribunale, anche attraverso una riduzione del numero degli eligendi, se si vuole evitare un organismo pletorico.

È dunque una questione che può trovare una soluzione in questa sede, così come l'altra questione, prospettata sia dal nostro gruppo sia da un opposto punto di vista. Non mi soffermo sulle proposte che sono state avanzate dall'onorevole Manco, che a mio avviso non trovano alcuna rispondenza nella realtà attuale. L'aumento della contribuzione diretta può essere accettato con il contestuale passaggio ad un sistema proporzionale secondo le posizioni di reddito e secondo i criteri invalsi ormai nel sistema generale di contribuzione. Questa ipotesi non trovò contrario l'onorevole Padula, che anzi si fece carico di esaminarla e di dirci che possibilità di attuazione avesse sulla base di contatti con la Cassa e di calcoli sui mezzi a disposizione. Su questo punto una risposta non è venuta, né crediamo che possa venire.

Per il resto, ribadiamo che il sistema della Cassa di previdenza deve basarsi prevalentemente sulle contribuzioni degli avvocati, pur favorendo, certamente, i redditi meno alti, i giovani, che oggi sono chiamati a sostenere il peso dell'intera categoria dei pensionati, e introducendo meccanismi che impediscano che gli alti redditi professionali possano sfuggire all'imposizione.

Nello stesso momento rimaniamo fermamente contrari all'aumento della contribuzione imposta a tutti i cittadini italiani, perché questo metodo, adottato in passato contro la nostra volontà, non può essere perpetuato, oltre tutto con aggravii. Se da una parte si tratta di una categoria di lavoratori che ha diritto ad una giusta pensione, dall'altra non si può pretendere che questo trattamento pensionistico venga finanziato dalla generalità dei cittadini.

Questa è una posizione che ribadiamo, sulla quale invitiamo i colleghi a riflettere.

Il gruppo comunista non intende arrivare ad un insabbiamento del progetto di legge né assumere un atteggiamento di ostruzionismo in modo che esso non venga approvato prima della fine di questa tormentata tornata estiva. Se possiamo quindi consentire oggi alla conclusione della discussione generale, riteniamo che al passaggio agli articoli si debba arrivare in una successiva seduta, in modo da arrivare alla formulazione di un testo concordato dal gruppo di lavoro o ad un chiarimento delle reciproche posizioni e proposte di soluzione, nonché all'assunzione delle reciproche responsabilità.

**PRESIDENTE.** La sua ultima indicazione interessa particolarmente alla Presidenza: ella ha detto che il suo gruppo è pronto ad esaminare e a risolvere questo problema pendente, ma vuole farlo successivamente, passando agli articoli in altra seduta. Non sarebbe invece il caso di esaminare già da oggi quegli articoli per i quali non vi sono particolari problemi?

**ZAFFANELLA.** Preferirei associarmi alla proposta avanzata dall'onorevole Coccia, anche perché non abbiamo ancora approfondito tutti gli emendamenti emersi dal gruppo di lavoro.

**PRESIDENTE.** Poiché nessun altro chiede di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**BIANCHI FORTUNATO, Relatore per la XIII Commissione.** Interverrò molto brevemente, anche per ottemperare a sollecitazioni indirette avanzate in tal senso. Avevo individuato nel primo intervento dell'onorevole Coccia certe sottolineature, certe tesi, certe prospettive da me indicate nella relazione. Pertanto sono qui a ribadire il pensiero dominante della XIII Commissione (Lavoro) che è quello di rendere sempre più aderente a certi principi — che sono quelli dell'agganciamento della retribuzione, laddove c'è reddito, alla pensione — il sistema che andiamo ad instaurare, pur nella considerazione degli oneri che ne deriveranno.

Ho già dichiarato all'inizio della discussione che non intendevo rinunciare ai principi in cui crediamo e dei quali andiamo ad informare tutta la nostra azione legislativa; sta di fatto, tuttavia, che ho voluto

anch'io, come relatore, riscontrare la portata dell'attuale situazione della Cassa di previdenza e assistenza forense e mi sono reso conto che non possiamo e non dobbiamo arrivare ad avere un cadavere — mi si perdoni l'espressione — sul quale operare in un tempo successivo. Dobbiamo perciò dargli ossigeno, per permettere un rinnovamento, una sostanziale riforma di questa particolare gestione previdenziale.

È per questi motivi che anch'io, nello ambito del gruppo di lavoro, ho acceduto alla proposizione di emendamenti che davano la possibilità di colmare una grossa voragine che si era creata nella Cassa ed ho condiviso le osservazioni dell'onorevole Padula che, con una diligenza meritevole, ha voluto ipotizzare un sistema che ci lasciasse tranquilli almeno fino al 1980. Non voglio dire, con questo, che io sia dell'avviso che si possa rimanere inerti fino a quella data; anzi è proprio prendendo atto della volontà degli operatori della Cassa, manifestatasi attraverso le vostre stesse dichiarazioni di iscritti alla Cassa presenti in Parlamento, che ho voluto accertare, anche attraverso il famoso « progetto 70 », il modo con il quale ci si muove a livello di categoria, per riscontrare i tempi ed i modi attraverso i quali dare una giusta soluzione ai problemi di ordine tecnico-finanziario ed individuare gli esatti soggetti della Cassa forense.

È per questi motivi che io, relatore di altre proposte di legge che hanno dato vita ad altre casse di previdenza di professionisti, anche laddove si andava a porre una normativa recante la costituzione dei comitati dei delegati con elezioni dirette, sono disponibile a rivedere tutta quanta la materia, purché si vada a considerare nei giusti termini un riordinamento generale della Cassa. Ho voluto persino andare a sollecitare l'attenzione e le dichiarazioni di un amico da voi certamente conosciuto il quale ha avuto per ben dieci anni una responsabilità di gestione in questo settore. Mi è stato fatto notare, tra l'altro, che noi in fondo abbiamo dinanzi una popolazione assicurata di circa 30 mila unità, distribuite in distretti o in circondari che poi si riducono, in certi casi, a poche decine di unità interessate a queste scelte e perciò, di fatto, al di là della sensibilità e della competenza che uno o l'altro dei soggetti interessati possono avere alla migliore gestione della Cassa.

Dichiaro dunque, con particolare riferimento agli orientamenti emersi in seno alla Commissione lavoro, la disponibilità a raggiungere quanto prima una soluzione dei problemi immediati che sono innanzitutto quelli di ordine finanziario.

Se mi è consentito, vorrei rivolgere alla Commissioni riunite l'invito a rivedere tutta la normativa relativa al funzionamento ed all'elezione dell'organo preposto alla Cassa e, ancor più, i rapporti tra prestazioni e contributi, che di fatto sono i rapporti previsti da ogni gestione previdenziale.

Se non si vuole arrivare nella giornata di oggi all'approvazione del provvedimento, possiamo rinviare alla prossima settimana. Forse un ripensamento intorno a certe scelte che noi abbiamo fatto responsabilmente potrebbe portare ad un avvicinamento di posizioni. Ma resta in tutti noi una volontà ben precisa di arrivare all'approvazione del provvedimento in questo scorcio di sessione estiva.

PADULA, *Relatore per la IV Commissione*. Non intendo raccogliere le sfumature sottilmente polemiche che sono state introdotte in alcuni interventi, in particolare nel primo intervento dell'onorevole Coccia. Credo che nell'ultima riunione del gruppo di lavoro si fosse raggiunta una sostanziale intesa sul complesso di problemi che sono stati tradotti poi in emendamenti. Rimaneva solo un accoglimento di principio da parte mia, dell'onorevole Musotto e di altri sulla questione della cosiddetta democratizzazione delle elezioni della Cassa. Devo contestare all'onorevole Coccia il fatto che l'intervento dell'onorevole Noberasco riguardasse il meccanismo previdenziale; riguardava le tabelle, la distinzione per scaglioni di redditi, cioè non per interi redditi, bensì per fasce distinte.

Alcune precedenti affermazioni dell'onorevole Manco non hanno trovato alcun riscontro ufficiale; se prendiamo gli atti dell'ultimo convegno degli avvocati, vediamo che le tesi espresse dall'amico Cacciatore non hanno trovato alcuna conferma. L'affermazione secondo cui non solo la Cassa potrebbe erogare prestazioni maggiori, ma potrebbe farlo addirittura diminuendo le contribuzioni è un'affermazione che renderebbe assurdo tutto quello che stiamo facendo; ma è anche un'affermazione che deve essere ancora dimostrata. E i bilanci della Cassa sono quelli che sono, e le previsioni contabili sono quelle che ho esposto

all'inizio della seduta. Vorrei sapere se vi è qualcuno che sia in grado di dare dati diversi: gliene saremmo grati, perché nessuno vuole pagare contributi maggiori o aumentare i contributi oggettivi, cioè quelli che incidono sul costo della giustizia.

Sono due anni che parliamo di queste cose, e da due anni tornano reminiscenze di tesi esposte da Cacciatore, che è stato un nostro autorevole collega, ma che tuttavia fece respingere una serie di emendamenti restrittivi (come quello del « doppio Cicerone »), con il risultato che abbiamo visto, cioè di un baratro finanziario.

Ripeto, quindi, che ricordo bene quelle affermazioni, ma so che non sono state dimostrate, e chi le ha riprese in questa sede dovrebbe dimostrarle; se restano soltanto come citazioni storiche, non contribuiscono certo a farci compiere passi avanti.

Quanto agli argomenti esposti dall'onorevole Coccia, vorrei dire in primo luogo che non so che cosa intenda per situazione della Cassa; l'abbiamo scandagliata sotto ogni profilo. In una precedente occasione demmo incarico a degli attuari di nostra fiducia di fare i conti.

Per il bilancio 1973, le entrate sono state di 16 miliardi 868 milioni, le uscite di 17 miliardi 129 milioni. In totale il bilancio, compresa la parte sanitaria, è di 19 miliardi 894 milioni di entrate, di 22 miliardi 410 milioni di uscite; il disavanzo per il 1973 è di 2 miliardi e mezzo. Il bilancio 1971 era di 18 miliardi 382 milioni di entrate, di 21 miliardi 157 milioni di uscite; nel 1970, di 18 miliardi 106 milioni di entrate, di 21 miliardi 244 milioni di uscite; nel 1969, di 12 miliardi 380 milioni di entrate, di 10 miliardi 727 milioni di uscite. Nel 1969, dunque, la Cassa era in attivo per quasi due miliardi: proprio in quell'anno fu approvata la legge che aumentava le entrate e le uscite.

SPAGNOLI. Non si poteva ricorrere a quegli attuari prima di fare la legge del 1969?

PADULA, *Relatore per la IV Commissione*. Il Senato aveva approvato un testo che prevedeva il « doppio Cicerone »; noi vi introducemmo delle modifiche, quale quella relativa all'invalidità, che hanno aumentato il deficit. È inutile piangere sul latte versato, comunque debbo far rileva-

re che nel 1969 questa Commissione ha operato in modo imprudente (nel 1969, ripeto, quando la Cassa era in attivo di 2 miliardi).

Nella attuale realtà patrimoniale, se si dovesse portare a regime la Cassa in termini di tipo esecutivo bisognerebbe arrivare ad un patrimonio superiore ai 300 miliardi.

Occorre tenere presente che si tratta di una cassa di recente istituzione. Le argomentazioni dei colleghi Bianchi e Noberasco facevano riferimento ad un altro tipo di cassa e non possono essere calate nella attuale realtà. Attualmente ci sono persone che vanno in pensione a 65 anni pur avendo versato i relativi contributi soltanto per pochi anni e con modeste cifre; allo stato attuale le entrate provengono da chi fa la professione oggi. Si arriverà ad avere 14 mila pensionati (oggi sono 6-7 mila), con un incremento annuo delle uscite di 800 milioni (mi riferisco solo alle pensioni), senza avere lo stesso ritmo di incremento nelle entrate.

Il suggerimento del collega Noberasco in merito alla sostituzione (alla tabella 1) degli scaglioni percentuali con scaglioni per fasce è stato accolto dal gruppo di lavoro.

MICELI VINCENZO. L'onorevole Noberasco aveva proposto una percentuale del 18 per cento che ricalcasse i principi della riforma tributaria per evitare le sperequazioni tra le singole contribuzioni.

PADULA, *Relatore per la IV Commissione*. Relativamente alla percentuale è sempre possibile effettuare delle modifiche; io stesso in sede di gruppo di lavoro avevo proposto di passare dal 7 al 12 per cento.

Circa la seconda questione posta dallo onorevole Coccia, quella relativa ai contributi, debbo dire che personalmente sono d'accordo che si debba accollare ai singoli avvocati la contribuzione; abbiamo infatti aumentato il contributo da 100 a 250 mila lire (ho sempre detto che ero disposto ad arrivare anche a 300 mila) e per la prima volta è stato istituito il principio della non ripetibilità delle « marche Cicerone », per cui con il rapporto diretto tra singoli avvocati e contribuzione parafiscale ci si avvicina ad un livello del 50 per cento delle entrate complessive.

SPAGNOLI. Se ho capito bene l'imposta di lire 250 mila è fissa per una certa fascia e viene pagata subito, mentre per le altre fasce viene fatto un accertamento.

PADULA, *Relatore per la IV Commissione*. È esatto. La riscossione avviene mediante cartelle esattoriali. Se per l'anno precedente gli avvocati non risultano iscritti alla complementare (speriamo che con l'anagrafe tributaria si possano avere dati più sicuri in termini di esattezza), o se risultano iscritti per una cifra inferiore a 3 milioni 600 mila lire, per l'anno successivo vengono messi a ruolo per una imposta di lire 250 mila. Se risultano iscritti per un importo superiore vengono messi a ruolo per una cifra calcolata in base a tale iscrizione e comunque superiore alle 250 mila lire. Si tratta comunque di una iscrizione provvisoria (che si fa sempre in base all'anno precedente) che potrà essere integrata se l'accertamento finale sarà superiore al livello dell'anno precedente.

Per quanto riguarda la questione della elezione dei delegati ho già detto in sede di gruppo di lavoro che, in linea di principio, concordo sulla necessità di una modifica; ho detto comunque nella relazione che non mi ero sentito in grado di fare una proposta tecnicamente articolata.

Personalmente sono dell'avviso che ci si debba orientare su un meccanismo di elezione di secondo grado; del resto tutte le casse di previdenza hanno elezioni di secondo grado che consentono di poter eleggere più rappresentanti in modo da consentire una adeguata partecipazione delle minoranze. Altrimenti tanto varrebbe restare nel sistema attuale! La mia tesi è quella di arrivare all'elezione dei delegati su base, ad esempio, regionale, attraverso seggi elettorali decentrate. Ho detto soltanto che non avevo trascritto il testo perché non mi sembrava che ci fosse, su questo punto, una proposta articolata.

COCCIA. Ci era parso di capire che secondo noi tale argomento doveva essere stralciato in ordine alla scadenza del 1° gennaio 1977.

PADULA, *Relatore per la IV Commissione*. In effetti, il ragionamento fatto poc'anzi dall'onorevole Castelli non era infondato.

Vorrei chiedere al Presidente se si possa accertare fin da adesso se, in vista del rin-

vio alla prossima settimana del seguito della discussione, nella prossima seduta si intenderà o meno giungere fino in fondo, dal momento che su alcune parti, quella finanziaria e quella normativa, vi è una particolare urgenza.

L'osservazione dell'onorevole Maurizio Monti circa i decreti di diritto tavolo mi è sembrata esatta dal momento che si tratta di provvedimenti solo formalmente giurisdizionali, ma, in realtà, di tipo amministrativo, in quanto equivalgono alle note di trascrizione immobiliare fatte in altre zone del paese, le quali non implicano l'intervento dell'avvocato.

MONTI MAURIZIO. Presenteremo allora un emendamento tendente a chiarire la situazione.

PADULA, *Relatore per la IV Commissione*. Mi sembra che tale segnalazione debba essere accolta.

PENNACCHINI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Interverrò molto brevemente, anche perché la discussione è stata talmente ampia ed approfondita che non è necessario un ulteriore rafforzamento di quelle che sono state le preoccupazioni — generalmente condivise da tutti gli intervenuti — emerse nel corso della discussione sulle linee generali.

La situazione in cui si trova la Cassa di previdenza e di assistenza forense è estremamente grave, oltretutto veramente preoccupante; il disavanzo che essa ha registrato — come tutti hanno rilevato — è veramente notevole e, cosa ancora più grave, è un disavanzo costante e progressivo. Esso si è verificato già subito dopo l'approvazione della legge 24 dicembre 1969; nel 1970 superava la cifra di tre miliardi; nel 1971 era di poco inferiore ai tre miliardi; le previsioni per il futuro sono ancora peggiori, dato che si verifica un continuo incremento del numero dei pensionati.

L'iniziativa legislativa, che il Governo condivide *in toto*, aveva lo scopo di migliorare la situazione attraverso l'approntamento di misure idonee ed incisive suscettibili di riequilibrare il gravissimo e deterioro rapporto tra le entrate e le uscite della Cassa. Nel cercare di ottenere questo scopo — e desidero sottolineare in proposito l'opera veramente preziosa svolta dal Comitato ristretto, dal gruppo di lavoro e dai relatori — si è dovuta anche esaminare la

opportunità di introdurre delle altre norme le quali, anche se non direttamente connesse a tale scopo principale, tuttavia potevano in un certo modo essere con esso collegate. Da quanto è emerso nel corso della discussione, sembra che tale divario di posizioni sia più apparente che reale, in quanto abbiamo assistito alla disponibilità da parte dei relatori (i quali hanno parlato a nome dell'intero gruppo di lavoro) a prendere in esame tutte quelle proposte che sono state qui formulate, anche se non dirette in modo esclusivo a sanare la situazione del bilancio che, ripeto, è quella che desta le maggiori preoccupazioni.

Sotto questo profilo il Governo desidera dichiarare che concorda con la posizione espressa dai relatori; in altri termini è aperto ad una discussione siffatta, che venga però sempre finalizzata a quello scopo per il quale tutti ci siamo mossi (e che è quello che sottolineava, al termine della sua replica, il relatore Padula) e cioè di arrivare comunque all'approvazione della proposta di legge, almeno prima della chiusura del Parlamento per le ferie estive (se ci saranno!). In questo senso il Governo desidera dichiarare la sua disponibilità all'esame delle proposte che sono state fatte e che eventualmente saranno fatte in ordine all'elezione dei delegati (argomento che, mi pare, preoccupa particolarmente anche l'onorevole Padula), soprattutto per quanto riguarda la loro rappresentatività, su base anche indiretta e piuttosto ristretta (al fine di evitare, appunto, che si crei un organo pletorico, come teme l'onorevole Musotto!).

Vorrei altresì sottolineare l'opportunità che sugli altri punti (quelli cioè che servono a dare una soluzione sia pure transitoria alla situazione deficitaria della Cassa) sia varato al più presto un provvedimento. A questo riguardo non so se sia opportuno accogliere il suggerimento dell'onorevole Gramigna, nel senso di presentare gli emendamenti degli onorevoli Padula e Bianchi Fortunato come emendamenti del gruppo di lavoro e nello stesso tempo constatare il ritiro degli altri numerosi emendamenti, al fine di procedere con speditezza.

In questo modo si dovrebbe arrivare ad un testo definitivo sul quale per ragioni di organicità il Governo desidera esprimere il suo parere in maniera completa.

Questo era l'invito che desideravo sottoporre all'attenzione delle Commissioni riu-



---

VI LEGISLATURA — COMMISSIONI RIUNITE (GIUSTIZIA-LAVORO) — SEDUTA DEL 25 LUGLIO 1974

---

nite e nello stesso tempo volevo sottolineare l'urgenza del provvedimento in discussione.

ZANIBELLI. Ritengo che sarebbe opportuno fissare la successiva seduta delle Commissioni riunite per giovedì mattina alla stessa ora, pregando il gruppo di lavoro nel frattempo di riunirsi per verificare quanto molti colleghi hanno già dichiarato sostanzialmente: cioè, che gli emendamenti degli onorevoli Padula e Fortunato Bianchi corrispondono alle indicazioni date dal gruppo di lavoro, in modo da associare a quegli emendamenti tutti i componenti il gruppo di lavoro. Nel frattempo potrebbero essere presi in esame quei due argomenti sui quali il collega Coccia ha richiamato l'attenzione, al pari del collega Manco; relativi, cioè, alla situazione finanziaria della gestione e relativi al sistema di elezione.

Procedendo in questo modo potremmo metterci nella condizione di avviare proficuamente l'esame degli articoli; in ogni caso può darsi che anche su quei due argomenti il problema sia risolto; ove non fosse risolto, ci sarebbe comunque eguale interesse per avviare l'esame degli articoli e ognuno potrebbe essere libero di mantenere o meno i propri emendamenti.

PRESIDENTE. A precisazione dell'ultimo punto toccato dal Presidente Zanibelli, vorrei dire che il gruppo di lavoro dovrebbe fissare subito la data della sua riunione, al fine di consentire la realizzazione degli obiettivi indicati dallo stesso onorevole Zanibelli.

Vorrei però invitare i colleghi a fissare la propria attenzione sui punti di dissenso più importanti che sono stati indicati. A titolo personale voglio dire, come ho già

avuto occasione di manifestare ai relatori, che non è il caso di soffermarsi tanto sulla questione della rappresentanza, della dirigenza e su questioni di questo genere, anche perché nessuno di noi si ritiene vincolato minimamente ai suggerimenti che a questo riguardo vengono dalla Cassa.

Vorrei altresì dire all'onorevole Coccia che non introdurrei in questa fase il problema dell'avvio di un sistema pensionistico diverso, cioè dell'agganciamento progressivo della pensione alle quote effettivamente versate da ciascuno, perché questo è un problema politico e tecnico di maggiore respiro rispetto alla riforma che stiamo esaminando. Tra l'altro, come testimonianza personale, credo di poter dire che anche nel corso dell'ultima riunione del gruppo di lavoro eravamo rimasti in questo ordine di idee.

Viceversa, ritengo che potrebbe essere risolto il problema che è stato già sottolineato, cioè quello della articolazione dei versamenti a scaglioni anziché su base progressiva, al fine di evitare tutte le conseguenze inique che derivano da una tale situazione.

Se non vi sono obiezioni può dunque rimanere stabilito che il seguito della discussione è rinviato alla seduta di giovedì 1° agosto.

*(Così rimane stabilito).*

**La seduta termina alle 13.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Dott. GIORGIO SPADOLINI

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO