

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3302

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BARGONE, BIONDI, NICOTRA, MASTRANTUONO, GUIDETTI
SERRA, FRACCHIA, PAGANELLI, PEDRAZZI CIPOLLA, GHEZZI**

Presentata il 27 ottobre 1988

Nuova disciplina della assistenza erogata dalla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli avvocati

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge risponde alle esigenze, condivise da tutti, di rendere la disciplina dell'assistenza agli avvocati più adeguata rispetto al rilievo del ruolo svolto dalla professione forense di garanzia di tutela del diritto di ogni cittadino alla difesa ed alla giustizia.

La Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli avvocati e i procuratori svolge — conformemente alla sua denominazione — due funzioni distinte: quella previdenziale e quella di assistenza.

La funzione previdenziale consiste nell'erogazione di pensioni di vecchiaia, di anzianità, di inabilità, di invalidità, di reversibilità ed indirette, con una spesa che nell'esercizio 1987 è stata di circa 93 miliardi per oltre 12.000 pensionati; l'argomento è disciplinato organicamente

nella legge n. 576 del 20 settembre 1980, di riforma del sistema previdenziale forense, salve le successive modifiche.

La funzione assistenziale è quantitativamente assai minore; con una spesa complessiva che per l'esercizio 1987 è stata di circa 2,3 miliardi di lire; ma soprattutto è sprovvista di una disciplina razionale ed organica, essendo regolata da spezzoni di norme accavallatesi nel tempo in maniera molto scoordinata.

L'attuale situazione dell'assistenza può essere così riassunta:

per l'assistenza a chi versa « in stato di bisogno » (articolo 48 della legge n. 6 dell'8 gennaio 1952, articolo 8 della legge n. 798 del 5 luglio 1965 e successive modificazioni) la Cassa stanziava annualmente una somma pari all'1 per cento

delle entrate correnti preventivate nel suo bilancio (articolo 4 della legge n. 175 del 2 maggio 1983); tale somma è stata di lire 2.446.723.000 per l'esercizio 1987, ma è rimasta parzialmente inutilizzata come si vedrà.

L'importo annuo disponibile viene suddiviso tra i Consigli dell'ordine — che per certi fini sono « organi della Cassa » ai sensi dell'articolo 3 lettera g) della citata legge n. 6 del 1952 — in proporzione al numero dei rispettivi iscritti alla Cassa; spetta infatti ai Consigli dell'ordine, che vivono a stretto contatto con le realtà locali, individuare i casi di bisogno e gli importi da erogare, entro i limiti della somma a disposizione di ciascun Consiglio. Non sempre, tuttavia, le esigenze concrete coincidono esattamente con le somme localmente disponibili. In pratica, mentre alcuni Consigli esauriscono totalmente la loro quota annuale, altri non la utilizzano o la utilizzano solo in parte. Perciò alla fine dell'esercizio restano inutilizzate alcune somme (nel 1987 attorno ai 600 milioni) per mancato uso in alcune località, mentre altrove possono sussistere bisogni eccedenti la quota localmente disponibile.

Teoricamente questa situazione potrebbe essere riequilibrata con le assistenze deliberate dal centro mediante « provvedimenti eccezionali in deroga » ai sensi dell'articolo 19 della legge n. 289 del 25 febbraio 1963 e successive modificazioni (anche per le catastrofi o calamità di cui alla legge n. 21 del 28 gennaio 1983); ma in pratica, a parte l'oscurità e limitatezza di quella norma, la sua applicazione incontra un gravissimo ostacolo nella complessità della procedura, che prevede per ogni singolo caso una delibera del comitato dei delegati della Cassa con particolari *quorum* costitutivi e deliberativi, nonché l'invio del verbale della seduta del Comitato — che è un documento molto complesso e voluminoso, approvato dal Comitato stesso in sedute ulteriori — al Ministro di grazia e giustizia, per un suo visto di approvazione che renda esecutivi i singoli provvedimenti.

La macchinosità di questa procedura si spiega con la mancanza di norme precise sulle somme destinabili ai provvedimenti in questione, cosicché il legislatore del 1963, volendo garantire le finanze della Cassa da esborsi teoricamente illimitati, ha introdotto le cautele dei *quorum* straordinari e dell'esame e approvazione da parte del Ministero vigilante.

Un'altra forma di assistenza attualmente in vigore è quella prevista dall'articolo 5 della legge n. 991 del 24 dicembre 1969 e successive modificazioni, per un modesto contributo in certi casi di inabilità temporanea. Anche qui l'applicazione è gravemente ostacolata dalla procedura, identica a quella dei provvedimenti in deroga.

La macchinosità di queste procedure ha talmente scoraggiato gli interessati, che le loro richieste sono risultate rare e sporadiche. Basti pensare che nel 1987 il Comitato dei delegati della Cassa ha deliberato soltanto 19 provvedimenti assistenziali in deroga e 15 contributi per inabilità temporanea; e in quell'anno la Cassa ha speso, per i provvedimenti del Comitato approvati dal Ministro, la somma complessiva di appena lire 27.287.500.

Infine la Cassa eroga un contributo per spese funerarie (cfr. il settimo comma del testo portato dall'articolo 17 della citata legge n. 289 del 1963), che è stato recentemente aumentato a 2 milioni e per il quale è iscritta una spesa presunta di lire 1.200 milioni nel bilancio preventivo 1988.

Tenuto conto di queste esperienze, sembra opportuno proporre una nuova disciplina organica dell'assistenza, tentare un disegno complessivo più aggiornato e moderno. Ciò premesso, si possono illustrare i singoli punti del progetto.

L'articolo 1 precisa il campo d'applicazione della legge, cioè l'assistenza erogata dalla Cassa avvocati; la nuova disciplina intende sostituire integralmente le sparse norme precedenti sulla materia, come è precisato nel successivo articolo 7.

L'articolo 2 fissa i limiti degli importi disponibili annualmente per l'assistenza.

In particolare il comma 1 conferma l'attuale destinazione dell'1 per cento delle entrate della Cassa alla assistenza ordinaria curata dai Consigli dell'ordine; e il comma 2 stabilisce che per tutte le altre assistenze possano essere destinate somme non eccedenti globalmente un altro 1 per cento delle entrate. Questo limite massimo di spesa per le assistenze diverse da quella ordinaria ha un duplice scopo: da un lato consentire procedure di applicazione più snelle di quelle attuali; e dall'altro lato garantire che le spese assistenziali non vengano a turbare il necessario equilibrio finanziario della previdenza.

L'articolo 3 disciplina l'assistenza per i professionisti (o familiari superstiti) venuti a trovarsi « in stato di bisogno ». In linea di massima viene confermato il sistema attuale, ma con qualche perfezionamento.

Innanzitutto il comma 1 elenca i possibili beneficiari di questa assistenza, e cioè: gli iscritti alla Cassa, gli altri avvocati o procuratori che abbiano versato contributi personali in passato o versino attualmente il contributo integrativo di cui all'articolo 11 della legge n. 576 del 1980, i pensionati, i familiari superstiti di persone appartenute alle precedenti categorie, i familiari superstiti di professionisti già appartenuti al disciolto ente di previdenza forense anteriore al 1952. Questo elenco è più completo di quello attualmente in vigore (articolo 9 della legge n. 576 del 20 settembre 1980); in un solo punto lo riduce, escludendo i dipendenti degli uffici legali di pubbliche amministrazioni, i quali ormai non hanno più alcun legame con la Cassa, neppure per quel che concerne l'obbligo delle cosiddette « marche Cicerone », eliminate alla fine del 1988.

Il comma 2 conferma l'attribuzione ai Consigli dell'ordine della competenza per deliberare queste assistenze in via ordinaria, coi fondi previsti nel comma 1 dell'articolo 2, ripartiti fra i Consigli dell'ordine in proporzione al numero dei rispettivi iscritti alla Cassa.

Il comma 3 semplifica notevolmente — in base a quanto si è detto nel commento al comma 2 dell'articolo 2 — la procedura con cui gli organi centrali della Cassa possono integrare in via straordinaria l'assistenza dei Consigli dell'ordine allorché taluni Consigli si trovino di fronte ad esigenze concrete eccedenti le rispettive quote di fondi.

Dopo aver disciplinato nell'articolo 3 l'assistenza di tipo tradizionale per chi versa « in stato di bisogno », nei successivi articoli il progetto passa a trattare altri interventi che — pur rientrando nel campo dell'assistenza perché non danno luogo a diritti veri e propri come le prestazioni previdenziali — possono qualificarsi piuttosto di sicurezza sociale intesa in senso moderno. Queste disposizioni si agganciano in parte ad ipotesi già previste nelle norme previgenti, ed in parte sono nuove.

L'articolo 4, nei suoi due commi, prevede due casi d'intervento che vengono accomunati sotto la definizione di « assistenze indennitarie », essendo destinati ad attenuare le conseguenze di gravi eventi dannosi.

Il comma 1 prevede un intervento a favore degli iscritti alla Cassa, o loro superstiti, danneggiati da gravissime calamità naturali o catastrofi; su questo punto il progetto non presenta novità sostanziali rispetto alla norma preesistente (articolo unico della legge n. 21 del 28 gennaio 1983), salvo quanto si dirà più avanti, nel commento al comma 3, sulla maggiore agilità delle procedure.

Il comma 2 prevede un intervento per l'invalidità temporanea, cioè per il caso del professionista iscritto alla Cassa che per infortunio o malattia risulti impedito « in maniera assoluta » ad ogni attività professionale per almeno tre mesi. In tal caso è previsto un indennizzo non rinnovabile, ragguagliato ai mesi di interruzione totale dell'attività, per non più di dodici mesi. Questa norma riprende i concetti di una norma già in vigore (articolo 5 della citata legge n. 991 del 1969 e successive modifiche), cercando di introdurre una maggiore efficacia e modernità, non solo mediante lo snellimento di pro-

cedure di cui si dirà a proposito del comma 3, ma anche con alcune modifiche di sostanza. Fra tali modifiche sono da segnalare:

la riduzione del periodo minimo di inabilità totale a tre mesi, mentre nella norma finora vigente si chiedevano « oltre tre mesi »;

l'attenzione data per la prima volta, anche se in misura quasi simbolica, al caso delle colleghe in maternità;

l'adeguamento dell'indennizzo mensile al danno concreto del singolo iscritto, con riferimento alla metà del suo reddito pensionabile medio (fermo restando, ma come livello « minimo » dell'indennizzo mensile, l'importo di 1/12 delle pensioni minime di vecchiaia, che era quello già stabilito per questi casi dall'articolo 5 della legge n. 175 del 1983).

In questa maniera si introduce una sorta di riparazione — almeno parziale — per quei gravi casi di inabilità totale che, per essere temporanei, non sono coperti dalle pensioni di inabilità. Beninteso, non si crea con ciò un vero e proprio diritto di tipo assicurativo, mancando le basi tecniche per farlo; dunque si tratterà pur sempre di provvedimenti da deliberare di volta in volta, nell'ambito dei fondi disponibili; ma è parso giusto tentare, in questa forma prudente e quasi sperimen-

tale, un avviamento a forme indennitarie che tendono ad ampliare la tutela degli iscritti superando le elargizioni dell'assistenza tradizionale.

Il comma 3 semplifica le procedure di concessione di queste assistenze indennitarie, in relazione a quanto si è detto nel commento al comma 2 dell'articolo 2.

L'articolo 5, con disposizione volutamente elastica, consente l'istituzione di « altre provvidenze » secondo le opportunità man mano rilevabili. A tal fine l'articolo in esame, riprendendo i concetti contenuti nella legge n. 21 del 29 gennaio 1986 sulla Cassa dei dottori commercialisti (articolo 9, comma 3), stabilisce che il comitato dei delegati, su proposta del consiglio di amministrazione, possa disporre provvidenze di vario tipo, comprese le borse di studio o — come già attualmente avviene — le contribuzioni a spese funerarie.

L'articolo 6 attribuisce al comitato dei delegati le facoltà di specificare con i suoi regolamenti le modalità e procedure assistenziali, ovviamente nell'ambito e nel rispetto delle norme di legge; ciò consente di limitare queste ultime all'essenziale, lasciando alle disposizioni regolamentari i dettagli pratici esecutivi.

L'articolo 7, infine, abroga tutte le precedenti norme di legge in materia, e disciplina la decorrenza dell'efficacia delle principali norme nuove (articoli 2, 3, 4 e 5) nonché le questioni transitorie.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Oggetto della legge).

1. La presente legge disciplina l'assistenza erogata dalla Cassa nazionale di previdenza e assistenza per gli avvocati ed i procuratori.

ART. 2.

(Fondi destinati all'assistenza).

1. L'importo per provvedere alla assistenza ordinaria di cui all'articolo 3, comma 2, è fissato nella misura annua dell'uno per cento delle entrate correnti iscritte nel bilancio di previsione della Cassa.

2. Gli importi per l'assistenza straordinaria di cui all'articolo 3, comma 3, per le assistenze indennitarie di cui all'articolo 4, e per le altre provvidenze di cui all'articolo 5, non possono superare globalmente la misura annua dell'uno per cento delle entrate correnti iscritte nel bilancio di previsione della Cassa.

ART. 3.

(Assistenza a chi versa in stato di bisogno).

1. L'assistenza a favore di chi versa in stato di bisogno può essere erogata a chi appartiene ad una delle seguenti categorie:

a) iscritti alla Cassa;

b) avvocati o procuratori che, pur senza essere iscritti alla Cassa, contribuiscono o hanno contribuito ai sensi degli articoli 10 e 11 della legge 20 settembre 1980, n. 576, come modificati dalla legge 2 maggio 1983, n. 175, o hanno versato contributi personali in base a leggi precedenti ad essa;

c) beneficiari di pensione erogata dalla Cassa;

d) familiari di persone defunte appartenute ad una delle precedenti categorie o già iscritte al disciolto ente di previdenza forense; a tal fine, s'intendono come familiari il coniuge, i parenti di primo e di secondo grado ed i soggetti, di fatto già mantenuti dal defunto, indicati nell'articolo 433 del codice civile.

2. In via ordinaria, l'assistenza per stato di bisogno è erogata in base a delibere dei Consigli dell'ordine. Ogni Consiglio può deliberare trattamenti di assistenza sino all'ammontare della quota di sua competenza sull'importo annuo di cui all'articolo 2, comma 1, quota che è stabilita per i singoli Consigli in proporzione al numero dei rispettivi iscritti alla Cassa.

3. In via straordinaria, se un Consiglio dell'ordine non può provvedere per esaurimenti o insufficienza della quota di sua competenza di cui al comma 2, il trattamento di assistenza per stato di bisogno può essere deliberato dal Comitato dei delegati della Cassa, sentito il parere del Consiglio dell'ordine. Nei regolamenti di cui all'articolo 6 possono essere previste delibere d'urgenza della giunta esecutiva, nei casi e con le procedure stabiliti dal comitato dei delegati.

ART. 4.

(Assistenze indennitarie).

1. Nei casi di catastrofe o di calamità naturale, dichiarati col decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dall'articolo 5 della legge 8 dicembre 1970, n. 996, possono essere concessi indennizzi parziali o totali a favore degli iscritti alla Cassa che risiedono od esercitano la professione in un comune colpito dall'evento indicato nel citato decreto e che, a causa di tale evento, hanno patito un danno comunque incidente sulla loro attività professionale. Indennizzi parziali o totali possono essere concessi anche a

favore dei superstiti di iscritti alla Cassa, quando i superstiti sono titolari di pensioni di reversibilità o indiretta o hanno il diritto a conseguirle.

2. A favore degli iscritti alla Cassa da almeno tre anni e non pensionati, che per infortunio o malattia non hanno potuto esercitare in maniera assoluta l'attività professionale per almeno tre mesi, può essere concesso un indennizzo, che non è rinnovabile in relazione allo stesso infortunio o malattia; il puerperio è considerato impedimento assoluto all'attività per tre mesi, salvo il caso di complicazioni patologiche che portino ad un più lungo periodo di interruzione effettiva. In tutti questi casi l'indennizzo, se concesso, è ragguagliato ai mesi di interruzione totale dell'attività, per non più di dodici mesi, ed è liquidato nella misura mensile pari a un ventiquattresimo della media dei redditi professionali denunciati dall'iscritto nei dieci anni precedenti, o in tutti gli anni di iscrizione alla Cassa se inferiori a dieci, con rivalutazione ai sensi dell'articolo 2, secondo comma, della legge 20 settembre 1980, n. 576, al cento per cento, e salvo restando per la media dei redditi il limite massimo di cui all'articolo 10, primo comma, lettera a) della citata legge n. 576 del 1980. Comunque l'indennizzo, se concesso, non può essere inferiore, per ogni mese, a un dodicesimo della pensione minima di vecchiaia prevista per chi matura il diritto a pensione nell'anno dell'evento indennizzato.

3. Le assistenze indennitarie previste nei commi 1 e 2 sono deliberate dal comitato dei delegati. Nei regolamenti di cui all'articolo 6 possono essere previste delibere d'urgenza della giunta esecutiva, nei casi e con le procedure stabiliti dal comitato dei delegati.

ART. 5.

(Altre provvidenze).

1. Il comitato dei delegati, su proposta del consiglio di amministrazione, può disporre l'erogazione, da parte della Cassa, di altre provvidenze quali borse di studio,

contributi funerari od altro, a favore di categorie che siano comprese fra quelle elencate nelle lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, dell'articolo 3, comma 1.

ART. 6.

(Regolamenti).

1. Il comitato dei delegati può specificare, con suoi regolamenti, le modalità e procedure delle assistenze previste nella presente legge.

ART. 7.

(Disposizioni finali e transitorie).

1. Le disposizioni degli articoli 2, 3, 4 e 5 hanno effetto con decorrenza dall'esercizio che incomincia il 1° gennaio successivo alla data di entrata in vigore della presente legge; esse sostituiscono tutte le precedenti norme in materia di assistenza della Cassa, ivi compresi:

a) l'articolo 48 della legge 8 gennaio 1952, n. 6;

b) il settimo comma dell'articolo 39 della legge 8 gennaio 1952, n. 6, come sostituito dall'articolo 17 della legge 25 febbraio 1963, n. 289;

c) l'articolo 19 della legge 25 febbraio 1963, n. 289, come sostituito dall'articolo 18 della legge 22 luglio 1975, n. 319;

d) l'articolo 8 della legge 5 luglio 1965, n. 798;

e) l'articolo 5 della legge 24 dicembre 1969, n. 991, come modificato dall'articolo 19 della legge 22 luglio 1975, n. 319;

f) l'articolo 9 della legge 20 settembre 1980, n. 576;

g) l'articolo unico della legge 28 gennaio 1983, n. 21;

h) l'articolo 4 della legge 2 maggio 1983, n. 175.

2. La nuova disciplina dell'assistenza è applicabile anche in relazione ad eventi precedenti per i quali non sia già stato provveduto in base alle norme anteriori.