

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## 2<sup>a</sup> COMMISSIONE

(Giustizia e autorizzazioni a procedere)

MERCOLEDÌ 30 OTTOBRE 1957

(66<sup>a</sup> Seduta in sede deliberante)

Presidenza del Presidente MAGLIANO

### INDICE

#### Disegni di legge:

« Istituzione e ordinamento della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per ingegneri ed architetti » (1455) (D'iniziativa dei senatori Amigoni ed altri) (Seguito della discussione e rinvio):

|   |                         |
|---|-------------------------|
| PRESIDENTE . . . . .  | Pag. 799, 800, 801, 802 |
| AZARA, relatore . . . . .   | 800, 202                |
| DE PIETRO . . . . .   | 802                     |
| NACUCCHI . . . . .  | 802                     |
| SCALFARO, Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia . . . . . | 801, 802                |

« Determinazione degli onorari, dei diritti e delle indennità spettanti agli avvocati e procuratori per prestazioni giudiziali in materia civile » (2160) (D'iniziativa dei deputati Geraci ed altri e Caroleo) (Approvato dalla Camera dei deputati) (Discussione e approvazione):

|                           |               |
|---------------------------|---------------|
| PRESIDENTE . . . . .      | 802, 803, 805 |
| AZARA, relatore . . . . . | 803, 804      |
| DE PIETRO . . . . .       | 804           |

|   |                    |
|---|--------------------|
| NACUCCHI . . . . .  | Pag. 804           |
| PAPALIA . . . . .   | 804                |
| SCALFARO, Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia . . . . . | 802, 803, 804, 805 |

La seduta è aperta alle ore 10.

Sono presenti i senatori: Azara, Cemmi, Cerabona, Cornaggia Medici, De Pietro, Leone, Marzola, Nacucchi, Pannullo, Papalia, Pelizzo, Pellegrini, Ravagnan, Antonio Romano, Tessitori e Zelioli Lanzini.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, il senatore Gavina è sostituito dal senatore Menotti.

Interviene il Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Scalfaro.

RAVAGNAN, Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

**Seguito della discussione e rinvio del disegno di legge d'iniziativa dei senatori Amigoni ed altri: « Istituzione e ordinamento della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per ingegneri ed architetti » (1455).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge d'iniziativa dei senatori Amigoni ed altri: « Istituzione e ordinamento della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per ingegneri ed architetti ».

Come i colleghi ricorderanno, questo disegno di legge è stato da noi ampiamente discusso in precedenti riunioni, nelle quali fu approvato tutto il capo I, fino all'articolo 18 compreso.

La discussione dei capi successivi fu rinviata al fine di conoscere il parere della Commissione finanze tesoro sugli aspetti finanziari del progetto.

La Commissione finanze e tesoro ha ora espresso il proprio parere. Ne do lettura:

« La Cassa si propone di assicurare una pensione di quiescenza ai suoi iscritti. Non possono esservi inclusi gli ingegneri e architetti dipendenti dallo Stato o da enti pubblici che già assicurano la quiescenza.

« Tale limitazione ha gravi riflessi sulle disponibilità della Cassa perchè i progetti preparati per lo Stato ed enti pubblici dai loro tecnici, non danno luogo alla tassazione di cui all'articolo 23.

« Necessita che l'Istituto, tenuto conto di ciò, esamini attentamente su quali entrate può contare in relazione ai prevedibili fabbisogni.

« Le tasse sulle parcelle (articolo 23, secondo comma) e le percentuali sugli incarichi giudiziari non sembrano opportuni; e darebbero luogo a difficoltà e contestazioni continue.

« L'ultimo comma dell'articolo 23 va attenuato: è più grave del *solve et repete*, che ora è stato ridotto a minima misura.

« Affidare alle esattorie comunali le riscossioni dei contributi con tutte le condizioni che regolano le riscossioni esattoriali è novità pericolosa. Le esattorie sono a servizio di enti e interessi pubblici: affidare loro interessi privati non pare prudente, nè per le esattorie, nè per i debitori dei contributi. La Cassa provveda essa nel modo che ritiene migliore alle esazioni.

« I contributi individuali (articoli 20-22) hanno carattere di imposizione, non può quindi lasciarsene la determinazione a norme regolamentari; occorre che il disegno di legge stabilisca il contributo capitaro a carico degli iscritti e quello proporzionale al reddito di ricchezza mobile di ciascuno, per essere in armonia coi principi della Costituzione.

« La pensione dovrebbe essere data non in misura uniforme e fissa ma in misura variabile secondo gli anni di contribuzione, con un minimo di anni di contribuzione per acquisirne il diritto.

« In conclusione, la Commissione ritiene opportuno un riesame delle disposizioni avanti accennate che riflettono l'aspetto finanziario attivo e passivo della Cassa, e la formulazione di esse in modo che i fini, altamente auspicabili, della Cassa possano essere conseguiti nel rispetto dei principi che normalmente reggono queste provvide iniziative, delle leggi fiscali e della stessa Costituzione ».

Questo parere non è contrario ma contiene delle osservazioni. Alcune di tali osservazioni sono accettate anche dai proponenti il presente disegno di legge, altre no. Prego quindi il senatore Azara d'illuminarci sullo stato della questione.

AZARA, *relatore*. A seguito di questo parere ho pregato il senatore Battista, che è presidente dell'Associazione nazionale ingegneri ed architetti, ed è uno dei proponenti del disegno di legge, di parlarne col senatore Bertone, Presidente della Commissione finanze e tesoro. Dopo tale colloquio, il senatore Battista mi ha espresso verbalmente alcune modifiche da apportare a taluni articoli del presente disegno di legge, modifiche sulle quali aveva raggiunto un accordo di massima col senatore Bertone. Con queste modifiche, almeno nei due punti principali, si supererebbero le osservazioni della Commissione finanze e tesoro.

Bisognerebbe ora esaminare uno per uno gli articoli in questione.

PRESIDENTE. C'è una questione più generale: nella prima parte del parere della Commissione finanze e tesoro (e cioè « Non possono esservi inclusi gli ingegneri ed architetti dipendenti dallo Stato ecc. » « Tale limitazione ha gravi riflessi sulle disponibilità della Cassa ... ») viene espressa la preoccupazione che si vengano a ridurre eccessivamente le entrate della Cassa.

AZARA, *relatore*. Si tratta di ingegneri ed architetti che sono funzionari statali o di altri enti e fanno progetti per conto dell'ente dal quale dipendono, perchè questa è la funzione del loro impiego. Non c'è quindi ragione che debbano versare il contributo.

L'articolo 3, che abbiamo già approvato, parla chiaramente riguardo agli iscritti: « Sono iscritti alla Cassa tutti gli ingegneri ed architetti che possono per legge esercitare la libera professione ». Si stabilisce quindi, con questo articolo, che debbano versare i contributi alla Cassa di previdenza solo i liberi professionisti. Gli ingegneri impiegati statali niente ricevono dalla Cassa e niente devono dare alla Cassa stessa.

PRESIDENTE. Siamo d'accordo, senatore Azara, ma la Commissione finanze e tesoro si preoccupa del fatto che, a causa di questa esclusione, l'introito della Cassa sia tanto ridotto da impedire alla medesima di far fronte ai propri oneri.

SCALFARO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Quando nel gennaio scorso questa discussione fu rinviata, ciò avvenne soprattutto per conoscere il parere della Commissione lavoro e previdenza sociale perchè questo è un argomento specifico che rientra nella sua competenza. La Commissione lavoro e previdenza sociale questo parere non lo ha ancora dato. Al Ministero di grazia e giustizia, però, è giunto, in data 9 ottobre 1957, il parere del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Do lettura dell'appunto del mio Ministero in cui sono contenuti i dati relativi al suddetto parere:

« Con fonogramma del 9 ottobre 1957, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, premesso che la proposta di legge dei senatori Amigoni ed altri trovavasi iscritta all'ordine del giorno della 2ª Commissione del Senato, ha dichiarato di condividere i rilievi sollevati da questo Dicastero e dal Ministero del tesoro in ordine alla proposta di legge medesima e ha in particolare osservato:

1) che le contribuzioni, le prestazioni e le relative misure ed eventuali limitazioni debbono stabilirsi con norme legislative;

2) che gli ingegneri ed architetti con rapporto d'impiego pubblico o privato debbono essere esclusi dalla iscrizione alla Cassa;

3) che deve essere espressamente prevista la vigilanza del Ministero del lavoro e la par-

tecipazione di un suo rappresentante nel Consiglio di amministrazione;

4) che il conto consuntivo e il bilancio preventivo debbono essere deliberati entro date determinate e sottoposti all'approvazione del Ministero del lavoro;

5) che le eventuali norme di esecuzione debbono essere sottratte a qualsiasi parere vincolante di organi della Cassa;

6) che il regolamento per la erogazione delle prestazioni deve essere sottoposto all'approvazione del Ministero del lavoro, mentre il regolamento organico deve essere sottoposto all'approvazione dello stesso Ministero d'intesa con quello del tesoro;

7) che debbono essere indicate le deliberazioni del Consiglio di amministrazione da sottoporre all'approvazione del Ministero del lavoro;

8) che, per quanto riguarda la esazione dei contributi, deve stabilirsi che gli elenchi formati dalla Cassa siano resi esecutivi dall'Intendente di finanza e trasmessi alle esattorie comunali con l'obbligo del riscosso per il non riscosso;

9) che debbono essere soppressi gli articoli 23 e 24 contenenti ingiustificate imposizioni a carico della collettività.

« Il Ministero del lavoro ha concluso dichiarandosi contrario all'ulteriore corso della proposta di legge nell'attuale testo ».

Dopo aver comunicato, per debito d'ufficio, questo parere, desidero esprimere il mio punto di vista.

Siamo in un tema dove l'impegno di legiferare non è un impegno così urgente come in altri settori indispensabili. Questo, in fondo, è uno dei casi classici nei quali la categoria interessata si muove e, muovendosi su una determinata linea, chiede che il Parlamento dia forza di legge ad una certa impostazione. Ma il settore degli ingegneri ed architetti è tutt'altro che concorde su questi punti. Mi sento invece abbastanza tranquillo di fronte all'osservazione fatta dalla Commissione finanze e tesoro del Senato, la quale lamenta che l'esclusione degli ingegneri ed architetti statali ver-

rebbe a diminuire gli introiti della Cassa. Ciò non ci deve preoccupare nel senso di temere che, qualora la Cassa non possa operare con i propri fondi, si rivolga allo Stato. In questo caso, la Cassa dovrà chiedere delle modifiche alla propria legge; non è, quindi, che scatti automaticamente un gravame a carico dello Stato. Ma il parere contrario del Ministero del lavoro e della previdenza sociale mi preoccupa di più, perchè denuncia delle incongruenze in un settore della previdenza.

Ho l'impressione che la serie delle osservazioni fatte dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale sia un po' in contrasto con la drastica dichiarazione finale contraria al disegno di legge. Non capisco un finale così negativo.

DE PIETRO. È un finale che noi non possiamo accettare, perchè abbiamo già approvato numerosi articoli di questo disegno di legge.

SCALFARO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. D'accordo. Come conclusione proporrei di dare l'incarico al relatore di riesaminare le questioni controverse con i rappresentanti della Commissione finanze e tesoro e dei Ministeri competenti e, se non ci sono rilievi da parte della categoria interessata, di preparare un testo concordato. Forse il relatore potrebbe, in questo lavoro, essere coadiuvato da un piccolo comitato.

AZARA, *relatore*. Sono d'accordo con il Sottosegretario onorevole Scalfaro e con il senatore De Pietro: si potrebbe formare un piccolo comitato con il preciso incarico di prendere contatto con la Commissione finanze e tesoro e con quella del lavoro — e non con il Ministero del lavoro — e quindi formulare un testo che possibilmente soddisfi le varie esigenze...

PRESIDENTE. Vi sono però contrasti notevoli: ad esempio il Ministero del lavoro vuole che sia soppresso tutto l'articolo 23, ed allora questa Cassa nazionale di previdenza ed assistenza nasce quasi senza entrate...

Siamo d'accordo sulla soluzione di nominare una Sottocommissione?

NACUCCHI. Ci sembra la soluzione più pratica e più opportuna.

PRESIDENTE. Allora vorrei pregare i senatori Azara, De Pietro, Marzola e Nacucchi di voler fare parte di questa Sottocommissione.

AZARA. Da parte nostra preghiamo il Presidente di volerla presiedere.

PRESIDENTE. Ringrazio ed accetto.

Il seguito della discussione del disegno di legge Amigoni è pertanto rinviato. Si riprenderà quando la Sottocommissione avrà ultimato i suoi lavori.

**Discussione e approvazione del disegno di legge d'iniziativa dei deputati Geraci ed altri e Caroleo: « Determinazione degli onorari, dei diritti e delle indennità spettanti agli avvocati e procuratori per prestazioni giudiziali in materia civile » (2160) (Approvato dalla Camera dei deputati).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge d'iniziativa dei deputati Geraci ed altri e Caroleo: « Determinazione degli onorari, dei diritti e delle indennità spettanti agli avvocati e procuratori per prestazioni giudiziali in materia civile », già approvato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione sul disegno di legge, di cui do lettura:

#### *Articolo unico.*

I criteri per la determinazione degli onorari, dei diritti e delle indennità spettanti agli avvocati e ai procuratori per prestazioni giudiziali in materia civile sono stabiliti dal Consiglio nazionale forense con le modalità previste dall'articolo 1 della legge 3 agosto 1949, n. 536, e relative agli onorari e alle indennità in materia penale e stragiudiziale.

SCALFARO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Desidero fornire agli ono-

revoli commissari alcune informazioni sulla procedura seguita da questo disegno di legge alla Camera dei deputati.

Sulle proposte Geraci e Caroleo furono prechieste del Consiglio nazionale forense tenli ufficialmente proposti dal Governo e riguardanti le tabelle degli onorari.

Successivamente, però, è stata avanzata una richiesta del Consiglio nazionale forense tendente ad adottare per gli onorari in sede civile (dei quali si discute) lo stesso sistema attualmente adottato per gli onorari in sede penale. La suddetta richiesta era confortata da due argomentazioni. In primo luogo, non si comprendeva la ragione di adottare un diverso trattamento per gli onorari in sede civile e per quelli in sede penale. In secondo luogo si segnalava l'opportunità di evitare l'attuale situazione per la quale ogni modificazione degli onorari in sede civile deve essere approvata con legge.

Quando questa richiesta del Consiglio nazionale forense non era stata ancora esaminata dalla competente Commissione della Camera dei deputati, si è svolto il Congresso nazionale forense a Bologna. Il Congresso ha votato all'unanimità un ordine del giorno che rinnovava la richiesta già fatta dal Consiglio nazionale forense, ed io stesso, recatomi a Bologna per portare al Congresso un breve saluto, ho potuto constatare che il desiderio unanime degli avvocati rappresentati è in questo senso.

Questa soluzione, prospettata ufficialmente dinanzi alla Commissione di giustizia della Camera, ha incontrato, in un primo momento, una lunga serie di obiezioni. Tali obiezioni, tuttavia, sono cadute di fronte alla considerazione del parere unanime della categoria interessata.

Si è discusso allora sulla forma da dare alla disposizione legislativa; se cioè si dovesse dire « le tabelle degli onorari sono fissate dal Consiglio nazionale forense »; oppure dire: « I criteri per la determinazione degli onorari ecc. ». E si finì per trascrivere il testo esatto della legge 3 agosto 1949, che riguarda gli onorari in sede penale, rinunciando ad una formulazione indubbiamente più esatta. Ma si accettò quella del 1949 poichè poteva sembrare che adottare una determinata formulazione per gli

onorari in sede penale ed una diversa formula per quelli in sede civile, volesse significare un differente modo di comportarsi da parte del Consiglio nazionale forense. E poichè, oggettivamente, per gli onorari in sede penale non si è avuto a lamentare, dal 1949 ad oggi, il più piccolo inconveniente, si è ritenuto di adottare lo stesso sistema per la fissazione delle tabelle in sede civile, attraverso la procedura del Consiglio nazionale forense e la ratifica del Ministro di grazia e giustizia.

L'articolo 1 della legge 3 agosto 1949, n. 536, dice esattamente così: « I criteri per la determinazione degli onorari e delle indennità dovute agli avvocati e ai procuratori in materia penale e stragiudiziale sono stabilite ogni biennio con deliberazione del Consiglio nazionale forense, approvata dal Ministro di grazia e giustizia ».

Debbo dire che se anche la formula può essere imprecisa e può non piacere, in pratica questo sistema di decisione biennale ad opera del Consiglio nazionale forense non ha determinato alcun inconveniente, fino ad oggi. Bisogna dire altresì che la situazione attuale in sede civile, di fissare gli onorari per legge, presenta il grave inconveniente che ogni adeguamento deve essere fatto egualmente per legge.

Infine debbo segnalare che la richiesta degli avvocati per l'aggiornamento delle tabelle civili è tale, che anche il Ministero prega vivamente la Commissione di voler approvare questo disegno di legge.

**PRESIDENTE.** Ho ricevuto anch'io sollecitazioni in questo senso.

**SCALFARO, Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.** Il Congresso di Bologna, ripeto, è stato unanime: se questa formula è imprecisa, si può correggere in un secondo momento regolando insieme la fissazione degli onorari in sede civile e in sede penale.

**AZARA, relatore.** Per svolgere la relazione che mi era stata affidata sul disegno di legge in esame, mi mancava la conoscenza di tutti

gli elementi che il Sottosegretario Scalfaro ha ora esposto e che io intendevo procurarmi.

Ora, di fronte al testo approvato dalla Camera e alle assicurazioni forniteci che nessun inconveniente è mai nato nell'applicazione delle disposizioni della legge 3 agosto 1949, credo che si possa approvare il disegno di legge nel testo in esame, con la riserva, peraltro, che a breve o a lunga scadenza si debbano coordinare i vari testi.

SCALFARO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Il Governo può prendere impegno in questo senso, e a breve scadenza, in modo che si addivenga ad una formulazione più precisa.

AZARA, *relatore*. Completo il mio pensiero: quell'impressione che si ha alla lettura dell'articolo, di una specie di delega legislativa al Consiglio forense di provvedere in questa materia, sembra che effettivamente sia infondata. E dati gli schiarimenti forniti dal rappresentante del Governo sul funzionamento delle disposizioni già in atto, sono favorevole all'approvazione del disegno di legge.

DE PIETRO. Io dichiaro di astenermi dalla votazione di questo disegno di legge, ma desidero che risultino a verbale i motivi per i quali mi astengo. Non sono dell'opinione che si possano fissare tabelle di onorari professionali se non per legge, perchè, in ultima analisi, le tabelle finiscono col rappresentare una contribuzione a carico dei cittadini. Inoltre, non sono disposto ad ammettere — per quanto sia disposto a pensare che le vostre opinioni siano infinitamente più ragionevoli delle mie — che si approvi un disegno di legge nel quale si trasferisca ad un organo non legislativo il potere di fissare criteri, anche perchè i criteri non possono essere la norma; criterio è una cosa diversa dalla norma legislativa. Naturalmente è la norma legislativa che deve fissare le tabelle. Per queste considerazioni di carattere giuridico e di tecnica legislativa, dichiaro di astenermi dalla votazione del presente disegno di legge.

SCALFARO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Se permette il senatore De Pietro, vorrei dire che sulla sua argomentazione relativa ai criteri, sono d'accordo; ma non sull'altra, che mi sembra fondamentale, e che, se fosse vera, ci impedirebbe effettivamente la approvazione del progetto. Non si tratta di imporre nuovi carichi contributivi ai cittadini; si tratta invece di valutare una prestazione professionale e di fissare questa valutazione, com'era stato fatto precedentemente in sede penale, anche in sede civile.

DE PIETRO. L'organo interessato fornisca i suoi criteri, ma poi sia il Parlamento a fare la legge. Questo sistema non può essere accettato.

AZARA, *relatore*. Però il risultato è questo: chi stabilisce le modalità è il Consiglio nazionale forense, ma le norme non hanno vigore se non sono approvate dal Ministro di grazia e giustizia: quindi, in fin dei conti, è sempre il Governo che l'approva. La formulazione del disegno di legge non è, in verità, troppo felice, ma se noi lo modifichiamo solo per questo, dobbiamo rimandarlo alla Camera e perdere dell'altro tempo. Proporrei pertanto di approvare il disegno di legge, come ho dianzi detto, con la riserva accolta anche dal rappresentante del Governo.

NACUCCHI. In verità, quando si è trattato di adeguare gli onorari dei notai, si è provveduto con legge, e non si è deferita questa funzione all'Associazione dei notai, sia pure controllata dal Ministero. Tuttavia il Governo ci ha segnalato che, per quanto riguarda gli onorari degli avvocati, la situazione legislativa è già indirizzata verso il sistema previsto nel disegno di legge: sistema che già è stato accolto dalla legge del 1949 per gli onorari in materia penale. Mi sembra quindi che la libertà del legislatore, in questo caso, sia molto limitata...

PAPALIA. Speriamo che il Governo assuma l'impegno di rivedere organicamente la legisla-

2<sup>a</sup> COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazioni a procedere)66<sup>a</sup> SEDUTA (30 ottobre 1957)

zione su questo argomento, sia per gli onorari in materia civile sia per quelli in materia penale.

SCALFARO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Ho già assunto questo impegno e lo confermo.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro chiede di parlare dichiaro chiusa la discussione.

Metto ai voti il disegno di legge, composto di un solo articolo, del quale ho già dato lettura.

*(È approvato).*

*La seduta termina alle ore 11,30.*

Dott. MARIO CARONI

Direttore dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari.