

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## II COMMISSIONE

(Giustizia e autorizzazioni a procedere)

### RIUNIONE DEL 17 MAGGIO 1950

(27<sup>a</sup> in sede deliberante)

Presidenza del Presidente PERSICO

#### INDICE

##### Disegno di legge:

(Seguito della discussione)

« Istituzione della Cassa nazionale di previdenza a favore degli avvocati e procuratori legali » (N. 944):

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 191 e <i>passim</i>
AZARA, <i>relatore</i> . . . . .	192, 193, 196
ITALIA . . . . .	193, 194
BERLINGUER . . . . .	194, 195
ZELIOLI . . . . .	195
RIZZO Giambattista . . . . .	195
TUPINI . . . . .	195, 196
DE NICOLA . . . . .	196

La riunione ha inizio alle ore 10,30.

Sono presenti i senatori: Adinolfi, Azara, Berlinguer, Boeri, Ciampitti, Conci, De Nicola, Fusco, Gavina, Gramegna, Italia, Magliano, Persico, Proli, Ravagnan, Rizzo Giambattista, Schiavone, Tupini, Varriale, Zelioli.

BERLINGUER, *segretario*, dà lettura del processo verbale della riunione precedente, che è approvato.

##### Seguito della discussione del disegno di legge:

« Istituzione della Cassa nazionale di previdenza a favore degli avvocati e procuratori legali » (N. 944).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Istituzione della Cassa nazionale di previdenza a favore degli avvocati e procuratori legali ».

Onorevoli colleghi, sembra inutile all'onorevole proponente, all'onorevole relatore e al Presidente continuare la discussione su questo progetto di legge, quando esso in ultimo dovesse arenarsi per ragioni di ordine finanziario.

Lo Stato dovrebbe dare alla costituenda Cassa nazionale un contributo modesto, ma che riteniamo necessario perchè la Cassa possa vivere. I sistemi di contributo potrebbero essere due:

1°) 100 milioni per 10 anni; ma questo è stato respinto dall'onorevole Ministro del tesoro, il quale, avendogli io osservato che era intercorso un accordo con il defunto Ministro Grassi perchè lo Stato concedesse queste somme, mi ha risposto di essere completamente all'oscuro di questo accordo. Avendo io soggiunto che l'onorevole De Nicola avrebbe potuto illustrargli meglio la importanza del disegno di legge in questione, il Ministro mi ha risposto che avrebbe visto volentieri il senatore De Nicola, ma che avrebbe dovuto ripetergli quello che aveva già detto a me;

2°) contributo finanziario attraverso l'aumento della tassa di registrazione delle sentenze. Io ho parlato due o tre volte con l'onorevole Mi-

nistro delle finanze, anche ieri per l'ultima volta. Egli mi ha risposto: Studiamo la questione insieme; ma io non posso aumentare le tasse, poichè invece debbo diminuirle, e tanto meno le posso aumentare a favore di una classe, perchè in seguito anche le altre si sentirebbero autorizzate a chiedere dei trattamenti particolari. Naturalmente ho detto che avrei proposto un rinvio per meglio risolvere la questione; intanto l'onorevole proponente, l'onorevole relatore e, se vorrete, anch'io cercheremo di trovare una soluzione assieme con il Ministro Vanoni.

Ho ricevuto però una lettera da parte del Ministro delle finanze, in seguito alla quale temo che non si possa arrivare ad alcuna soluzione concreta.

Essa infatti suona così:

« Si è presa in esame la proposta di legge indicata in oggetto e al riguardo si fa presente quanto segue:

« 1) L'articolo 16, nn. 4 e 5, prevede una addizionale sulla tassa di registrazione delle sentenze, delle ordinanze e dei decreti; ed una addizionale sulle spese di giustizia nei procedimenti penali. Tali addizionali darebbero luogo in pratica ad un vero e proprio inasprimento delle vigenti imposte giudiziarie e del costo della giustizia, che dovrebbe essere evitato: sia per ragioni strettamente fiscali, in quanto il cumulo degli oneri potrebbe portare ad una contrazione del gettito dei tributi; sia per ragioni di indole generale, che sconsigliano di rendere maggiormente costosa l'amministrazione della giustizia.

« Al riguardo è da rilevare che questo Ministero, pur presentandosi l'occasione di parificare le imposte graduali giudiziali (del 5 %) con le graduali contrattuali (del 10 %), secondo il sistema vigente prima della guerra, se ne è astenuto, precisamente per non pregiudicare con eccessivi oneri il corso regolare della giustizia. Infatti colla legge 15 febbraio 1949, n. 33, l'inasprimento è stato limitato alle imposte fisse.

« Conseguentemente, sembrerebbe opportuna l'eliminazione dei nn. 4 e 5 dell'articolo 16, nonchè degli articoli 23 e 25.

« 2) L'articolo 21, che inibisce la recezione da parte dei competenti uffici degli atti non muniti delle prescritte marche a favore della Cassa, potrebbe pregiudicare sensibilmente gli interessi erariali, limitando l'uso degli atti predetti; e pertanto, ad avviso di questo Ministero, dovrebbe essere soppresso.

« 3) L'articolo 23, se non fosse eliminato in conformità di quanto suggerito al precedente numero 1, dovrebbe quanto meno essere emendato prevedendosi altra forma di riscossione. Infatti gli Uffici del registro non potrebbero provvedere alla riscossione dei contributi mediante applicazione di marche, o in altra maniera, date le deficienze numeriche del personale e i numerosi compiti di istituto che esso deve assolvere e che ne assorbono tutte le possibilità di lavoro anche straordinario.

« 4) L'articolo 24 stabilisce che i contributi da corrisponderci mediante marche sono a carico delle parti e sono repetibili dai soccombenti.

« Trattandosi di un contributo che è ad esclusivo beneficio dei difensori, il trasferimento di esso a carico delle parti sembra ingiustificato; e, conseguentemente, lo stesso deve dirsi per la prenotazione a debito di esso nei procedimenti a gratuito patrocinio.

« 5) L'articolo 35 dispone che il trattamento di previdenza non è condizionato alla cancellazione dagli albi professionali. Questa disposizione sembrerebbe da eliminare, dato che presupposto naturale del trattamento di quiescenza è la cessazione dell'attività professionale e dato che il cumulo del trattamento di previdenza e del reddito professionale, il quale anche in età avanzata è spesso cospicuo, potrebbe dar luogo a situazioni di privilegio, estranee ai fini previdenziali della Cassa.

« 6) L'articolo 55 prevede l'investimento del patrimonio liquido dell'ente, oltre che in titoli di Stato, in cartelle di istituti esercenti il credito fondiario, nonchè, col parere favorevole del Consiglio di Stato, in altri modi di eccezionale importanza e di manifesta utilità.

« Sembrerebbe al riguardo che l'investimento in cartelle di istituti di credito fondiario debba essere esplicitamente limitato agli istituti di diritto pubblico; mentre inopportuna sembra in ogni caso la possibilità di altri indeterminati investimenti.

« Nelle considerazioni che precedono è il parere di questo Ministero ».

AZARA, *relatore*. Io sono d'accordo sulla proposta sospensiva che ha fatto l'onorevole Presidente, a condizione però che un piccolo Comitato di componenti la Commissione — il Presidente, il proponente, il relatore e qualche altro che ci voglia onorare della sua presenza — possa discutere del problema con il Ministro delle fi-

nanze, per trovare una adeguata soluzione. Poichè, a dire il vero, qui non si ha un vero e proprio aumento di tasse, come si è voluto affermare. Per i notai, per esempio, c'è già una Cassa di previdenza che funziona egregiamente; io ora non vorrei fare questione di importanza di classi, ma, se si dovesse dare un giudizio sulla effettiva collaborazione all'amministrazione della giustizia, credo che questo non potrebbe che essere a favore della classe forense piuttosto che di quella notarile, la quale, pure, ha i suoi meriti, che nessuno contesta. Prima di parlare col Ministro Vanoni, io propongo che si prenda nota di tutti i carichi che pesano sui cittadini a favore di determinate classi, cosa che credo l'onorevole proponente abbia già fatta, per poter valutare l'effettivo aggravio che importerebbe la creazione della Cassa di previdenza per gli avvocati. Chè il sostenere di poter far funzionare la Cassa solo con i contributi degli avvocati è assolutamente irragionevole e significa soltanto che si desidera di non far funzionare la Cassa. Allora converrebbe senz'altro rinunciare alla sua istituzione. D'altronde, al punto in cui siamo, cioè con un progetto, noto in tutta Italia, di cui si discute ampiamente, tornare sui propri passi potrebbe essere non dico pericoloso — sarebbe eccessiva la parola — ma certamente non conveniente per nessuno e non ci farebbe certamente fare una bella figura nè verso gli avvocati, nè verso i cittadini in generale. Noi dobbiamo mirare alla sostanza del provvedimento ed io credo che, a parte ogni questione di forma, messo fuori discussione quanto può collegarsi alle disposizioni dell'articolo 81 della Costituzione, si possa raggiungere ciò a cui noi tendiamo.

ITALIA. Se l'onorevole Presidente permette, vorrei fare alcune osservazioni riguardanti il contenuto della lettera di cui egli ha dato testè lettura.

Il punto uno di essa termina proponendo l'eliminazione dei numeri 4 e 5 dell'articolo 16 e quella degli articoli 23 e 25 del disegno di legge.

Con un provvedimento legislativo del 1946, in seguito ad una battaglia che, modestamente, avevo iniziato io, fu stabilito di equiparare il sistema della previdenza per gli avvocati alle altre forme di previdenza, che sono basate sul contributo sia dei datori di lavoro che degli assicurati. Fu così introdotto il principio delle re-

petibilità dei contributi dai clienti. Oltre a questo principio, fu adottato anche l'altro per cui si stabiliva che le marche cosiddette « Cicerone » venissero applicate non solo nel primo atto del procedimento, ma anche nel verbale contenente le conclusioni delle parti. Oggi si propone che, invece che nel verbale delle conclusioni delle parti, questo contributo, sempre colle marche, venga versato nel momento in cui si registra la sentenza. È una formula più pratica che non causa malumori per eccessivo onere, perchè si sa che la sentenza viene registrata dalla parte vittoriosa, la quale, nella speranza di recuperare quanto ha speso, paga nei confronti dell'Amministrazione con maggiore facilità. Si tratta quindi di una modificazione delle modalità di pagamento di un contributo che era già ammesso da una legge di Stato, e ciò per rendere meno fastidioso il versamento di esso.

Si pensa anzi, in un secondo momento, di sostituire tale sistema di contributi a quello dell'applicazione delle marche « Cicerone », che non riscuote le simpatie della classe forense. Non si può subito provvedere a tale sostituzione di sistema di versamento dei contributi, perchè mancano i necessari dati statistici e non si sa quale sarà il gettito che l'addizionale sulle tasse di registrazione delle sentenze potrà dare. Ma il disegno di legge, con la disposizione che non riscuote l'approvazione del Ministro, si propone di adeguare il sistema del versamento dei contributi per la previdenza in favore degli avvocati a quello che da anni vige per i notai. I notai, infatti, per accumulare le riserve necessarie per il trattamento di pensione, versano nel momento della registrazione degli atti un contributo che è del 20 per cento dell'ammontare dei loro onorari e bisogna tenere presente che l'articolo 7 della legge sui notai stabilisce delle penalità per chi non paga questo contributo, mentre il nostro disegno di legge non stabilisce un'eguale sanzione. Perchè anche noi non potremmo seguire un simile sistema, quando i dati statistici ci consentiranno di poterlo adottare in sostituzione delle attuali marche « Cicerone »?

Lo Stato era chiamato a versare cento milioni all'anno per dieci anni per creare un fondo di riserva per tutte le eventualità di maggiori rischi ed, in secondo luogo, perchè gli interessi di quel fondo avrebbero contribuito ad aumentare la quota di ripartizione dei proventi gene-

rali e a diminuire l'onere degli avvocati e avrebbero permesso l'attuazione di provvedimenti per andare incontro alle esigenze degli anziani. Ci si nega tale contributo e noi ci limitiamo a prenderne atto. Ma non comprendo le ragioni di una opposizione al nuovo sistema di versamento di parte dei contribuiti, uguale a quello che leggi dello Stato hanno concesso ad altre categorie.

L'osservazione fatta al punto 2) della lettera, in cui si dice che il disposto dell'articolo 21 potrebbe pregiudicare gli interessi erariali, mi sembra senza fondamento, perchè è già previsto nella legge in vigore per la previdenza in favore degli avvocati che gli atti non muniti di marche non sono ricevuti da parte dei competenti uffici.

Quanto è detto, poi, nel punto 3) della lettera è privo di ogni fondamento, perchè quanto è proposto dall'articolo 23 della nostra legge segue precisamente le modalità di riscossione dei contribuiti da parte dei notai, con un minimo lavoro da parte del personale degli Uffici del registro.

Al punto 4) della lettera rilevo che evidentemente il compilatore di essa non ha tenuto presente che c'è una legge dello Stato che stabilisce la ripetibilità dei contribuiti verso i clienti.

In relazione al punto 5) della lettera, contesto che il Ministro delle finanze abbia il diritto di intervenire in una materia che non riguarda nè oneri, nè contribuiti di carattere finanziario.

**PRESIDENTE.** Debbo comunicare all'onorevole Commissione che mi arrivano ogni giorno telegrammi, stilati in forma quasi identica, da parte di numerosi Ordini forensi dell'Alta Italia. Ho qui quelli di Biella, Saluzzo e Parma. Quello del Consiglio dell'Ordine di Parma, per esempio, dice: « Avvocati, procuratori di Parma insorgono contro attuale disegno legge senatore Italia, invocando soppressione oneri particolarmente gravosi eccetera... ».

Mi è pervenuta però anche una lettera del Consiglio dell'Ordine di Roma, nella quale si richiama la mia attenzione sul progetto di iniziativa del senatore Italia, « la cui sollecita ed integrale approvazione — dice la lettera — molto interessa tutti i colleghi ».

**ITALIA.** Io ricevo continuamente lettere da parte di Consigli dell'Ordine che richiedono la sollecita approvazione di questo disegno di legge.

**BERLINGUER.** Mi sembra che le obiezioni contenute nella lettera del Ministro delle finanze — le quali probabilmente non sono dovute perso-

nalmente al Ministro — non meritino, in fondo, d'essere ulteriormente confutate dopo quanto ha detto il collega Italia. Credo che non sia il caso di drammatizzare; è vero che quella lettera, chiunque l'abbia scritta, è un po' offensiva per la classe forense e, direi, anche per il prestigio del Parlamento, per la nostra Commissione. Però non è una lettera che dobbiamo considerare come definitiva.

Giustamente il collega Italia ha ricordato la legge sui notai; certo è molto strano che nelle legislature che si sono succedute in Italia da trenta, quarant'anni a questa parte non si sia mai pensato a provvidenze per gli avvocati mentre le Camere sono state sempre costituite in gran prevalenza da avvocati. È arrivato una volta alla Camera un notaio di provincia, l'onorevole Micheli, il quale, con il suo ingegno e colla sua iniziativa, è riuscito a far votare una legge di previdenza per i notai che è veramente un modello. Noi dobbiamo fare la stessa cosa per gli avvocati, cercando di superare le difficoltà opposteci dal Ministro delle finanze.

Credo che dobbiamo restare tutti uniti su questo disegno di legge come abbiamo fatto fino ad ora, salvo qualche emendamento di importanza secondaria, riconoscendo il grandissimo merito del nostro collega Italia, che è stato il proponente del provvedimento. A questo riguardo, vorrei aggiungere che il senatore Italia, prima di partire per Napoli, per partecipare al Congresso, mi disse: Vado a Napoli deciso a non irrigidirmi nella mia proposta, pronto ad accogliere tutti i suggerimenti che mi perverranno dal Congresso. Sua intenzione era anche quella di consultare un collega così autorevole come l'onorevole De Nicola. Infatti il senatore Italia ha accolto tutti gli emendamenti ed i suggerimenti di quel Congresso. Noi quindi abbiamo il voto del Congresso che, nella sua grandissima maggioranza, ha confermato l'esigenza espressa in questo disegno di legge, che, evidentemente, è nostro dovere sostenere.

Quindi, proprio perchè sono convinto che non sia il caso di adombrare neppure vagamente un pronunciamento politico su questo disegno di legge, propongo che qualcuno fra i più autorevoli dei nostri colleghi spieghi all'onorevole Ministro delle finanze l'errore in cui egli è incorso.

In ogni caso mi sembra che sia opportuno invitare il Ministro delle finanze e il Ministro del

tesoro ad intervenire ad una prossima riunione della Commissione assieme al Ministro di grazia e giustizia.

ZELIOLI. Prendo lo spunto da quanto ha detto il collega Berlinguer per pregare l'onorevole Presidente di voler recedere dal suo atteggiamento, che mi sembra contrario a quella virtù che è la speranza: se noi dovessimo abbandonare un disegno di legge che abbiamo portato in discussione, se dovessimo scoraggiarci alla prima difficoltà, daremmo cattiva prova dinanzi alla categoria dei colleghi avvocati. Io sono rappresentante di un numeroso collegio dell'alta Italia, di cui fanno parte avvocati che hanno forse gli stessi sentimenti da cui sono animati i firmatari di quei telegrammi di cui ci ha dato comunicazione l'onorevole Presidente, in quanto essi si preoccupano della possibilità che coloro che lavorano di più debbano fare le spese, in certo senso, di coloro che lavorano e guadagnano di meno. Questo atteggiamento è da rimproverare, naturalmente, in quanto io penso che ci sono tante altre categorie di lavoratori che danno esempio al Paese di una grande solidarietà: basta che pensiamo a tutti i contributi unificati che pagano i contadini dell'alta Italia e che vanno ad avvantaggiare i contadini disoccupati della bassa Italia; basti pensare ai contributi che si pagano per l'INA-CASA da tutti i nostri lavoratori dell'alta Italia e che vanno a vantaggio anche dei lavoratori delle zone depresse. A maggior ragione, noi, che apparteniamo ad una categoria che, dal punto di vista intellettuale, è un po' più elevata, daremmo al Paese un brutto esempio di mancanza di solidarietà se non attuassimo quanto ci proponiamo con questo disegno di legge. È per questo che prego l'onorevole Presidente di aderire alla proposta del collega Azara nel senso di non abbandonare il progetto: in fondo anche la lettera del Ministro delle finanze non costituisce affatto una muraglia insormontabile, anche perchè, tenuto conto della nostra influenza politica, le osservazioni in essa contenute potrebbero essere, a mio parere, facilmente controbattute.

PRESIDENTE. È il tono troppo reciso della lettera del Ministro che impressiona!

ZELIOLI. Ma il nostro Presidente è un uomo politico esperto, che ha affrontato ben altre difficoltà e non deve quindi farsi indietro.

BERLINGUER. Io vorrei aggiungere che ho avuto incarico dai Consigli forensi della Sarde-

gna — ed il collega Azara può confermare il sentimento di tutti gli avvocati sardi — di insistere perchè questo progetto di legge venga discusso ed approvato.

RIZZO GIAMBATTISTA. Questo sistema di carteggio fra Parlamento e Governo mi sembra che sia da approvare fino ad un certo punto; io penso che noi dobbiamo richiedere la presenza dinanzi alla Commissione dei Ministri interessati, cioè del Ministro delle finanze e del Ministro del tesoro. Se, per avventura, il Ministro del tesoro si decidesse ad allargare... i cordoni della borsa, ipotesi questa che è pur lecito fare, allora il problema non si presenterebbe. Dico questo anche per una mia esperienza personale, chè queste risposte per lettera vengono minutate dagli uffici i quali, qualche volta, diciamo chiaramente, non tengono conto di quella deferenza a cui il Parlamento ha diritto; mentre, quando si ha la presenza del Ministro, c'è la possibilità di attuare un contraddittorio tra membri del Parlamento e rappresentanti del Governo, ciò che ha tanto più valore quando la Commissione è in sede legislativa.

PRESIDENTE. Io avevo chiesto la presenza dei Ministri Pella e Vanoni, ma tutti e due mi hanno detto che impegni precisi impedivano loro di intervenire alla nostra riunione.

TUPINI. Dopo questa discussione abbastanza esauriente, che ha dimostrato la precisa volontà della Commissione nei riguardi di questo disegno di legge proposto dal senatore Italia, dobbiamo deporre ogni sentimento di rammarico, ma non la fiducia. La proposta del collega Azara di continuare le trattative con i Ministri competenti ha preso, attraverso gli interventi dei colleghi Berlinguer e Rizzo, aspetti più concreti, che non possono impedirmi di fare a mia volta una proposta definitiva: se noi siamo decisi ad insistere su questo progetto, non possiamo pretermettere tutte le fasi di trattativa col Governo. Nelle trattative fra la Commissione ed il Governo c'è stata una prima fase che ha avuto esito negativo, sia nelle parole che nel carteggio. Il nostro Presidente ci dice che si è adoperato presso i Ministri competenti affinché intervenissero alla nostra riunione per trattare esaurientemente la questione, ma che i rappresentanti del Governo non hanno avuto la possibilità di intervenire. Ritenendo di interpretare il pensiero di tutti, sintetizzato nelle proposte fatte dai vari colle-

ghi, prego il nostro Presidente di mettersi d'accordo con i Ministri competenti perchè intervengano ad una riunione della Commissione, che egli fisserà dopo aver stabilito coi Ministri interessati la data in cui questi potranno prender parte ai lavori della Commissione. Noi non possiamo rinunciare a discutere con i Ministri competenti, tanto più che la Commissione funziona in sede deliberante e tanto più che il disegno di legge in esame non riguarda la competenza di un solo Ministro, bensì, a mio parere, di tre: cioè di quello di grazia e giustizia, nella cui competenza è radicato tutto ciò che attiene al funzionamento della giustizia e quindi anche alla classe degli avvocati, del Ministro del tesoro e del Ministro delle finanze.

AZARA, *relatore*. Ricordo che l'articolo 38 del nostro Regolamento stabilisce che « i membri del Governo, anche se non fanno parte del Senato, hanno diritto e, se richiesti, obbligo di assistere alle sedute ». Mi è parso opportuno ricordarlo in questa sede.

PRESIDENTE. Vorrei pregare l'onorevole De Nicola di restare al nostro fianco in questa nuova fase della nostra attività.

DE NICOLA. Non prendo impegni perchè non so se potrò venire. Prego anzi il segretario di prendere nota di questa mia dichiarazione: io non interverrò in detta seduta.

AZARA, *relatore*. Come relatore della Commissione, desidero che si aggiunga a verbale che è assente non solo dalla mente di tutti i presenti, ma anche dei membri del Governo che hanno fatto opposizione, la più lontana idea di venir meno alla deferenza dovuta al senatore De Nicola.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, pongo in votazione la proposta di rinviare il seguito della discussione ad altra riunione, alla quale partecipino i Ministri interessati. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvata).

La riunione termina alle ore 11,30.