

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BAUSI, MANCINO, ANDÒ, RUFFINO, VENTRE,  
PINTO, DI LEMBO, e PULLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 NOVEMBRE 1987

Modifiche alla legge 20 settembre 1980, n. 576, sulla previdenza  
forense ed interpretazione autentica di alcune di tali norme

ONOREVOLI SENATORI. – La prima Conferenza nazionale della previdenza forense, tenuta a Roma nei giorni 3-4 luglio 1987 per iniziativa della Cassa di previdenza e assistenza a favore degli avvocati e procuratori, ha permesso un'ampia valutazione sui risultati positivi e negativi della riforma attuata in materia con la legge 20 settembre 1980, n. 576, a sei anni dall'entrata in vigore del nuovo regime pensionistico ed a quattro anni dalle correzioni introdotte con la legge 2 maggio 1983, n. 175.

Ne è emerso un favorevole apprezzamento, largamente prevalente, per il nuovo sistema previdenziale forense, il primo che, dopo il timido tentativo della legge 8 luglio 1977, n. 583, per la Cassa per i geometri, introduce

in modo organico nel campo dei professionisti il sistema detto della ripartizione, contrapposto a quello previgente detto della capitalizzazione. A fronte di alcuni attacchi tendenti ad una abrogazione o sostanziale modifica del nuovo sistema (che già si erano avvertiti con alcune proposte nei due rami del Parlamento durante la IX legislatura), i vari interventi nel corso del convegno hanno messo in rilievo l'opportunità di correggere alcuni difetti e sperequazioni della legge n. 576 del 1980: secondo la prevalente opinione degli intervenuti devono, per esempio, essere corrette le disposizioni sul così detto sottominimo (articolo 2, comma quarto), sulla riduzione della pensione per il pensionato che resti iscritto all'albo (articolo 2, comma sesto), sulla ridu-

zione del coefficiente di calcolo per il supplemento ai pensionati sessantacinque-settantenni (articolo 2, comma ottavo), sulla misura decrescente del coefficiente fino al tetto pensionabile (articolo 2, comma quinto).

Su questi punti principali e sugli altri che sono di seguito illustrati si è predisposto il presente articolato con l'intento non di riforma, ma di miglioramento del sistema introdotto con la legge n. 576 del 1980, giustamente in corso di estensione a tutte le categorie professionali.

Passiamo ad illustrare le singole modifiche proposte.

#### *Modifiche all'articolo 2*

*Sul primo comma.* La percentuale dell'1,75 per cento fu stabilita nella legge n. 583 del 1977 per la Cassa per i geometri ed è stata confermata nella legge n. 773 del 1982 per la stessa Cassa; parimenti stabiliscono l'1,75 per cento la legge n. 177 del 1980 per le ostetriche, la legge n. 6 del 1981 per gli ingegneri ed architetti, la n. 21 del 1986 per i dottori commercialisti.

L'articolo 44 del testo unico per gli impiegati dello stato stabilisce l'1,80 per cento.

Infine la tabella C della legge n. 153 del 1969 sulla previdenza sociale, esempio fondamentale di pensione calcolata col sistema retributivo, prevede il 2 per cento.

È evidente pertanto come debba essere prevista la percentuale all'1,75 per cento anche per gli avvocati, come del resto era previsto nel testo originario del disegno di legge d'iniziativa dell'onorevole Cattanei, poi divenuta legge n. 576 del 1980. Tale percentuale rappresenta il minimo indispensabile a garantire, dopo trenta-trentacinque anni di lavoro, una pensione proporzionata.

*Sul terzo comma.* Si veda quanto detto sull'articolo 15.

*Sulla soppressione del quarto comma.* La misura minima della pensione stabilita dal terzo comma dell'articolo 2 è un po' superiore a quanto risulterebbe dal calcolo di cui al primo e secondo comma, per coloro che

hanno dichiarato, per i dieci anni di riferimento, un reddito pari a dieci volte il contributo minimo; questo leggero beneficio fu proposto nel disegno dell'onorevole Cattanei n. 2509 (atto Camera) della VII legislatura, come si legge nella relazione, «per attuare in parte il principio di mutualità».

Il progetto Cattanei non conteneva la disposizione sul sottominimo, introdotta col quarto comma qui criticato, che si propone di sopprimere. Poichè la pensione pari a 6 volte il contributo minimo corrisponde, secondo il calcolo ordinario, ad un reddito di 13,33 volte il detto contributo (*coefficiente*  $1,50 \times \text{anni } 30 \times 13,33 = 6$ ), è incredibile che tutta la solidarietà si debba attuare a favore di coloro che hanno dichiarato un reddito inferiore a 13,33 volte il contributo minimo, ma non inferiore a 10 volte: proprio questi ultimi, meno favoriti dalla fortuna professionale, sono più meritevoli di solidarietà. Nè è possibile introdurre (a giustificazione di questa assurda norma) una presunzione di infedele dichiarazione, con una sanzione tanto economicamente grave, quanto automatica e inimpugnabile. Infine vi è la ragione decisiva che chi dichiara un reddito inferiore a 10 volte il contributo minimo, paga tuttavia interamente alla Cassa tale contributo, esattamente come se tale reddito lo avesse; la Cassa viene quindi a commettere, per effetto di questa norma, una ingiusta appropriazione di un contributo, senza dare poi il trattamento pensionistico corrispondente. Tale anomalia non figura nella legge 29 gennaio 1986, n. 21, sulla Cassa per i dottori commercialisti, la quale ha eliminato sia il leggero favore attribuito a coloro che dichiarano redditi di poco superiori al minimo, sia il disfavore per il sottominimo, disponendo che la pensione minima è esattamente quella che risulta dal calcolo, cioè 5,25 volte il contributo minimo (*coefficiente*  $1,75 \times \text{anni } 30 \times 10 \text{ volte} = 5,25$ ).

La proposta dunque è quella di sopprimere il quarto comma dell'articolo 2, lasciando inalterato il terzo comma, in quanto, per effetto della modifica del coefficiente (da 1,50 a 1,75), il beneficio per i titolari dei redditi minimi diviene veramente «minimo»; nè è opportuno modificare in senso peggiorativo pensioni già liquidate.

*Sulla soppressione del quinto comma.* La relazione al disegno di legge d'iniziativa del senatore Bausi (atto Senato n. 1679) del 17 dicembre 1981 diceva, relativamente al quinto comma dell'articolo 2: «Uno degli obiettivi principali della attuale legge è stato quello di abolire la progressività delle aliquote contributive in relazione al reddito, già stabilita nella tabella A della legge n. 319 del 1975.

Con la disposizione qui criticata la progressività, uscita dalla porta, rientra dalla finestra: infatti, stabilire che al reddito pensionabile corrispondono aliquote di contribuzione via via crescenti o stabilire che ad una stessa aliquota contributiva corrisponde una pensione via via decrescente sono disposizioni in certo modo equivalenti». Non possiamo fare altro che ripetere qui tale osservazione, aggiungendo che la disposizione del quinto comma sta producendo un largo malumore nella classe forense e che la legge 29 gennaio 1982, n. 21, sulla Cassa per i commercialisti ha evitato anche questo errore stabilendo che l'aliquota sia fissa fino al tetto di 50 milioni; per i redditi superiori quella legge riduce sia la percentuale del contributo, sia il coefficiente di calcolo. Riteniamo di proporvi la semplice soppressione del quinto comma, lasciando invariata la contribuzione sui redditi superiori al tetto pensionabile, regolata dall'articolo 10 come modificato dalla legge 2 maggio 1983, n. 175: stabilire una pensionabilità ridotta per i redditi superiori all'attuale tetto, quelli assoggettati alla contribuzione ridotta al 3 per cento, sarebbe una grossa complicazione con scarsi risultati pratici. Deve essere invece modificata, riguardo alla contribuzione del terzo comma, la norma dell'articolo 13, come più oltre si propone.

*Sulla soppressione del sesto comma.* Poco dopo la promulgazione della legge n. 576 del 1980, la Cassa di previdenza elaborò un testo di «emendamenti necessari e urgenti», accompagnato da una relazione nella quale, a proposito della disposizione in esame, si propendeva decisamente per la soppressione, affermando che la quasi totalità degli avvocati italiani aveva espresso una netta contrarietà alla riduzione della pensione per chi prosegue nell'esercizio professionale. Rifacendosi a que-

ste osservazioni della Cassa e richiamandosi al terzo comma dell'articolo 10 (per cui i pensionati versavano lo stesso contributo), la proposta di legge (atto Senato n. 1679) dell'VIII legislatura del senatore Bausi proponeva, nell'articolo 2, la soppressione del sesto comma dell'articolo 2.

In questi anni la norma è stata attaccata per incostituzionalità e rimessa alla Corte costituzionale da vari magistrati del lavoro; ma la Corte costituzionale non ha, fino ad oggi, accolto nessun ricorso su questo punto, ritenendo che la riduzione della pensione si possa giustificare col principio della solidarietà.

Nel corso della IX legislatura la proposta di legge (atto Camera n. 2010) dell'onorevole Sarti conteneva una norma tendente ad eliminare tale riduzione: la Cassa di previdenza, nel parere espresso in merito, abbandonando la primitiva posizione, è stata incerta, affermando di voler lasciare aperto il problema «per la necessità di calcolare l'eventuale incidenza di spesa in sede tecnica».

La legge n. 773 del 1982 sulla Cassa per i geometri e la legge n. 21 del 1986 sulla Cassa per i commercialisti hanno eliminato la riduzione in argomento.

Poichè, come abbiamo visto, non esiste preoccupazione di copertura finanziaria, riteniamo di proporre la soppressione del sesto comma. I pensionati di 65-70 anni, anche dopo la legge 2 maggio 1983, n. 175, pagano l'intero contributo soggettivo del 10 per cento e versano alla Cassa, come tutti gli iscritti, il contributo integrativo del 2 per cento sul volume di affari IVA, procurando così alla Cassa un'entrata che è quasi sempre superiore all'importo della pensione percepita; manca dunque, dal lato della Cassa, qualunque giustificazione ad incentivare la cancellazione dagli albi.

Dal lato dei pensionati occorre considerare che, nella maggior parte dei casi, con la pensione percepita, spesso inferiore alla pensione minima della previdenza sociale, il professionista non può tenere una vita decorosa, onde è costretto a continuare a lavorare fino a che le forze glielo permettano.

*Sull'ottavo comma.* Secondo l'attuale formulazione gli iscritti sessantacinque-settantenni

pagano lo stesso contributo personale, ma, per il calcolo del supplemento di pensione dovuto al termine dei cinque anni, usufruiscono di un coefficiente pari alla metà di quelli del primo e del quinto comma.

Tale norma, nata con la legge 6 agosto 1977, n. 583, sulla Cassa per i geometri, nella quale si dimezzava il contributo a carico dell'iscritto pensionato (ritenuto contribuente più debole) ed insieme si dimezzava il coefficiente, fu ripetuta nella proposta n. 2509 dell'onorevole Cattanei, che pure dimezzava sia il contributo, sia il coefficiente. Nel testo divenuto legge n. 576 del 1980 è rimasta, all'articolo 2, comma ottavo, la riduzione alla metà del coefficiente, ma, incoerentemente, all'articolo 10 non è stata conservata la riduzione del contributo personale. La logica avrebbe dovuto portare, semmai, ad un aumento del coefficiente, in quanto è ovvio che il pensionato, per quanto viva, percepirà il supplemento per cinque anni meno rispetto alla pensione liquidatagli a sessantacinque anni.

L'errore (chè evidentemente di errore si tratta) è stato eliminato con la legge n. 773 del 1982 sulla Cassa per i geometri e nella legge n. 21 del 1985 sulla Cassa per i commercianti.

La proposta è di correggere tale errore, modificando il testo dell'ottavo comma, per concedere il supplemento anche a coloro che si cancellino dall'albo o muoiano prima dei cinque anni.

*Sulla soppressione del nono comma.* Una volta aumentata la percentuale all'1,75 per cento e soppresso il quinto comma dell'articolo 2 della legge n. 576, è meglio sopprimere anche il nono, perchè resti fermo il principio che l'adattamento alle esigenze di cassa della Cassa di previdenza si deve ottenere agendo sui contributi, non sulle pensioni: se avanzerà denaro, si diminuiranno i contributi. Se mancherà, si aumenteranno. Invece, se la misura delle pensioni e quella dei contributi restasse ambedue variabili, il problema del pareggio contabile della Cassa ammetterebbe infinite soluzioni: in pratica l'intera materia verrebbe sottratta alla legge e rimessa esclusivamente alla discrezionalità amministrativa.

#### *Modifiche all'articolo 4 e all'articolo 7*

Si veda infra sull'articolo 15.

#### *Modifiche all'articolo 13*

Con le modifiche proposte si vuole rendere più pronto l'adeguamento delle entrate alle necessità di spesa, adeguamento delle entrate alle necessità di spesa, adeguamento che costituisce l'essenza del sistema pensionistico di ripartizione: ciò sia per evitare situazioni di bilancio precarie, quali si verificarono in passato, sia per responsabilizzare gli amministratori ad evitare anche il male opposto, quello che si sta oggi verificando per un enorme eccesso delle entrate rispetto alle spese.

Si è così estesa la variabilità alla percentuale di cui all'articolo 10, primo comma, lettera b), e la si è resa annuale come per quella dell'articolo 11; si è poi resa obbligatoria anche la variazione in diminuzione; si è infine disposto che si debba tenere conto dei bilanci preventivi oltre che dei consuntivi.

#### *Modifiche all'articolo 15, al terzo comma dell'articolo 2, al secondo comma dell'articolo 4 ed al terzo comma dell'articolo 7*

Le modifiche proposte sono volte ad eliminare dalla legge due meccanismi gravemente riduttivi degli interessi dei pensionati. Il primo è quello di ridurre la rivalutazione al 75 per cento della svalutazione verificatasi nel periodo considerato; tale riduzione non trova corrispondenza nel successivo articolo 16, dove è detto (terzo comma) che il contributo minimo è adeguato in proporzione alla variazione dell'indice ISTAT; quanto alle eventuali eccedenze rispetto ai contributi minimi, che gli iscritti attivi devono pagare, la rivalutazione è evidentemente più che automatica; tutto questo ha per conseguenza che quando sono gli iscritti a pagare, il debito viene rivalutato per intero, quando la Cassa paga le pensioni, la rivalutazione è al 75 per cento o a quella minore o maggiore misura determinabile con

la procedura di cui all'articolo 13 (articolo 15, ultimo comma.

Il secondo meccanismo riduttivo è quello di calcolare la svalutazione rapportandola al penultimo anno, anzichè all'ultimo, così gli anni non rivalutati sarebbero due, il penultimo e l'ultimo, e quelli precedenti lo sarebbero in misura inadeguata.

Ciò è in contraddizione con quanto la stessa legge stabilisce in via di principio nel secondo comma dell'articolo 2: «i redditi annuali dichiarati escluso l'ultimo, sono rivalutati, eccetera».

Da ciò deriva la necessità di modificare nel senso suindicato il terzo comma e di sopprimere il quarto comma.

#### *Modifiche all'articolo 16*

Sono adeguamenti formali derivanti dalla proposta di soppressione del quinto comma dell'articolo 2.

#### *Modifica dell'articolo 18*

La decorrenza degli interessi di mora da una data precedente all'insorgere del debito contributivo, e cioè relativa ad un periodo in cui non vi può essere mora, è un evidente *lapsus* meritevole di essere corretto.

#### *Modifiche all'articolo 26*

L'articolo 69 della legge 8 gennaio 1952, n. 6, istitutiva della Cassa, soppresse il preesistente Ente di previdenza, disponendo che tutti i beni che ne costituivano il patrimonio venivano devoluti di diritto alla Cassa.

Per compensare gli iscritti all'Ente di un tale esproprio, la stessa legge disponeva, agli articoli 54 e seguenti, una serie di provvidenze, tra cui quella fondamentale di calcolare a loro favore, agli effetti della pensione, le somme risultanti accreditate nei conti individuali dell'Ente. Altro significativo diritto riconosciuto agli iscritti all'Ente fu quello dell'articolo 40 della stessa legge del 1952, cioè il diritto di riscattare le somme accreditate.

Tali veri e propri diritti quesiti sono sfumati nella successiva legislazione sulla Cassa.

La modifica qui proposta tende a eliminare questa ingiustizia, consentendo agli iscritti al cessato Ente di vedersi computati gli anni di esercizio professionale precedenti al 1952, agli effetti del calcolo di cui al primo comma dell'articolo 2.

Dato che i superstiti del cessato Ente di previdenza sono ormai in numero assai limitato, l'aggravio finanziario per la Cassa sarà molto modesto.

#### *Sulla norma transitoria dell'articolo 2 del presente disegno di legge*

Le norme che, con le modifiche proposte, si è tentato di correggere hanno già provocato gravi ed ingiuste sperequazioni, che occorre in ogni modo eliminare. Basti pensare che il principio di solidarietà, spesso invocato a giustificazione delle disposizioni della legge n. 576, in realtà, come abbiamo visto, funziona soltanto a favore di coloro che hanno dichiarato redditi tra 10 volte e 13,33 volte il contributo minimo ed è posto a carico (è incredibile ma è proprio così) soltanto dei sessantacinque-settantenni: questi pagano lo stesso contributo soggettivo, ma si vedono dimezzato il coefficiente di calcolo del supplemento di pensione; subiscono la trattenuta di un terzo della pensione; infine perdono qualsiasi supplemento se non riescono a compiere il quinquennio di attività dopo il pensionamento. Per tutti gli altri, gli oneri contributivi sono proporzionali ai trattamenti pensionistici.

D'altra parte, attese le numerose vertenze insorte in sede giudiziaria e dinanzi alla stessa Corte Costituzionale, si manifesta la opportunità di dar significato interpretativo autentico alle norme sopra modificate, onde pervenire ad una coerenza applicativa che non prolunghi ulteriormente situazioni di deplorabile disparità. Onorevoli senatori, concludiamo segnalandovi l'urgenza di pervenire all'approvazione del testo che vi proponiamo, perché in molti casi riteniamo applicabile la massima che si insegna in tema di alimenti: "*venter non patitur dilationem*" e, purtroppo, molti anziani avvocati sono a questo punto.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

1. Alla legge 20 settembre 1980, n. 576, come modificata dalla legge 2 maggio 1983, n. 175, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 2:

1) nel primo comma, le parole «all'1,50 per cento della media» sono sostituite dalle parole «all'1,75 per cento della media»;

2) nel terzo comma, le parole «nel secondo anno anteriore» sono sostituite dalle parole «nell'anno anteriore»;

3) il quarto, il quinto ed il sesto comma sono soppressi;

4) l'ottavo comma è sostituito dal seguente:

«Coloro che dopo la maturazione del diritto a pensione continuano l'esercizio della professione hanno diritto ad un solo supplemento della pensione, da effettuarsi alla cessazione dell'esercizio professionale comunque al compimento dei cinque anni di iscrizione e di contribuzione, successivi all'ultimo anno anteriore alla maturazione del diritto a pensione. Tale supplemento è pari, per ognuno di tali anni, alla stessa percentuale di cui al primo comma, riferita alla media dei redditi professionali risultanti dalle dichiarazioni successive a quelle considerate per il calcolo del pensionamento. Tali redditi sono rivalutati ai sensi del secondo comma del presente articolo.»;

5) il nono comma è soppresso;

b) all'articolo 4, terzo comma, le parole «nel secondo anno anteriore» sono sostituite dalle parole «nell'anno anteriore»;

c) all'articolo 7:

1) nel quarto comma, le parole «nel secondo anno anteriore» sono sostituite dalle parole «nell'anno anteriore»;

d) all'articolo 13:

1) il primo comma è sostituito dal seguente:

«Le percentuali di cui all'articolo 10, primo comma, possono essere variate annualmente, con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto col Ministro di grazia e giustizia, con effetto dal 1° gennaio successivo. Esse non possono eccedere il 15 per cento quanto alla percentuale di cui alla lettera a) ed il 5 per cento quanto alla percentuale di cui alla lettera b)»;

2) il quarto comma è sostituito dal seguente:

«Per determinare le aliquote si tiene conto delle risultanze dei bilanci consuntivi e delle previsioni dei bilanci preventivi della Cassa.»;

3) nel quinto comma, ultimo periodo, la parola «possono» è sostituita dalla parola «devono»;

e) all'articolo 15:

1) il terzo comma è sostituito dal seguente:

«Ai fini della rivalutazione si considera il rapporto tra il coefficiente relativo all'anno di produzione del reddito e quello dell'ultimo anno anteriore alla maturazione del diritto a pensione»;

2) il quarto comma è soppresso;

f) all'articolo 16, ultimo comma, sono soppresse le parole «all'articolo 2, quinto comma»; le parole «i primi ed il secondo» sono sostituite con le seguenti: «il primo», e la parola «terzo» è sostituita con l'altra: «secondo»;

g) all'articolo 18, quinto comma, sono soppresse le parole: «decorrono dal 1° gennaio dell'anno in cui deve essere eseguita la comunicazione e»;

h) all'articolo 26, il settimo comma è sostituito dal seguente:

«Per coloro che siano iscritti alla Cassa dal 1952, saranno utili, a tutti i fini pensionistici della presente legge, anche gli anni di anteriore effettivo esercizio professionale».

## Art. 2.

1. Le norme della legge 2 maggio 1983, n. 175, e quelle della presente legge hanno valore interpretativo rispetto alla legge 20 settembre 1980, n. 576.

2. La Cassa provvede di ufficio a riliquidare le pensioni maturate dal primo gennaio 1982, secondo i criteri derivanti dal comma 1, e rimborsa di ufficio i contributi che risultino comunque non dovuti.