

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BAUSI, ROSI, DE CAROLIS, BEORCHIA,  
BUSSETI, GUSSO, D'AMELIO, DE GIUSEPPE e DAMAGIO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 OTTOBRE 1979

#### Modifiche alle norme sulla previdenza forense

ONOREVOLI SENATORI. — Dopo la legge 8 gennaio 1952, n. 6, istitutiva della Cassa di previdenza a favore degli avvocati e dei procuratori, la materia della previdenza forense è stata regolata da ben altre undici leggi, e cioè:

legge 7 febbraio 1956, n. 65;  
legge 31 luglio 1956, n. 991;  
legge 20 febbraio 1958, n. 96;  
legge 10 aprile 1962, n. 164;  
legge 25 febbraio 1963, n. 289;  
legge 5 luglio 1965, n. 798;  
legge 12 marzo 1968, n. 237;  
legge 12 marzo 1968, n. 410;  
legge 24 dicembre 1969, n. 991;  
legge 19 maggio 1971, n. 395;  
legge 22 luglio 1975, n. 319.

A queste vanno aggiunti il regolamento delegato di cui al decreto ministeriale 27 aprile 1976 ed il decreto ministeriale 15 febbraio 1979 sull'adeguamento dei contributi e delle pensioni; e va tenuto infine presente che non tutte le norme relative al cessato Ente di previdenza, istituito con legge 13 aprile 1933, n. 406, possono considerarsi abrogate.

Con tutte queste norme non è stato tuttavia possibile costituire per gli avvocati e procuratori un sistema pensionistico efficiente e privo di squilibri.

Tali squilibri riguardano in primo luogo la sproporzione tra contribuzione e trattamento pensionistico. In alcuni casi le contribuzioni raggiungono punte non a torto definite confiscatorie, in qualche altro le contribuzioni sono minime; ma per tutti si maturano diritti a eguali pensioni, per la verità molto modeste.

La pensione è leggermente migliorata (circa lire 195.000 mensili lorde), ma la sperequazione rimane anche dopo il decreto ministeriale 15 febbraio 1979 che, modificando le tabelle allegate alla legge n. 319 del 1975, non ha potuto evidentemente modificarne il criterio informativo. Ed infatti, essendosi dimostrata una evidente distorsione del sistema mutualistico, tale da far pensare piuttosto ad una iniqua espropriazione degli onesti a vantaggio dei colleghi meno corretti, il decreto ministeriale commette l'errore inverso di tassare con aliquota dell'11,25 per cento (pari a 450.000 lire) il reddito minimo di lire 4 milioni, mantenendo aliquote più

basse per redditi superiori (8 per cento per i redditi da 4 a 6 milioni).

Lo stesso bilancio della Cassa denuncia una situazione estremamente variabile: troppo florido fino alla legge 24 dicembre 1969, n. 991, divenne disastroso per gli adeguamenti alle pensioni apportati da tale legge, senza un corrispondente aumento dei contributi. Fu così varata di urgenza la legge 22 luglio 1975, n. 319, che ha prodotto e sta producendo sempre di più l'effetto inverso: il bilancio della Cassa si è chiuso con un disavanzo di lire 1.509.947.852 al termine dell'esercizio 1977, ma alla chiusura del 1978 si aveva un avanzo di lire 3.146.643.220; per il 1979 la previsione va in pareggio, e così l'avanzo viene assorbito, mediante l'acquisto di immobili per lire 3.958.715.600 (poiché i pensionati della Cassa sono circa 10.000, tale cospicua somma equivale a lire 400.000 per ogni pensionato).

È da notare che dalla riforma tributaria in poi gli uffici fiscali non hanno più trasmesso alla Cassa i dati sulle denunce dei redditi degli iscritti, cosicché la Cassa stessa ha percepito fino ad oggi quasi soltanto i contributi minimi previsti dalla legge n. 319 del 1975, ma, con lo strumento della revisione decennale degli albi (disposta dall'articolo 2 della legge n. 319 del 1975 ed in corso di attuazione), ha ora richiesto i dati fiscali ai singoli iscritti: quando giungeranno tali dati e saranno posti in esazione i relativi contributi, il bilancio presenterà un avanzo enorme, che, con la legislazione vigente, non potrà essere utilizzato se non in acquisti di immobili destinati ad incrementare ancora la inutile « manomorta » della Cassa.

Il patrimonio immobiliare della Cassa venne portato in bilancio — l'ultimo bilancio tecnico redatto da un attuario all'uopo incaricato — per lire 19.769.800.000, ai prezzi di acquisto: il valore venale attuale è, prudenzialmente, cinque o sei volte tanto. Tuttavia lo stesso bilancio, compilato secondo il criterio della capitalizzazione, stima in non meno di 104 miliardi il disavanzo tecnico, la somma cioè che occorrerebbe ancora per rag-

giungere la riserva matematica di oltre 127 miliardi che l'attuario stima necessaria.

Ma il criterio della capitalizzazione risulta oggi una pura utopia, ove si voglia tener conto della svalutazione monetaria prevedibile, purtroppo, sicuramente come evento, anche se incerta come ammontare, per molti anni a venire; occorrerebbe accumulare con i contributi di oggi riserve enormi per far fronte a pensioni future numericamente sempre più elevate e sarebbe inutile cercare di difendersi dalla svalutazione monetaria investendo in immobili che, se pur possono costituire un bene-rifugio, tuttavia, nel sistema che regola attualmente la materia, costituiscono la riserva matematica e come tale intangibile.

Queste ed altre critiche al sistema vigente sono profondamente sentite dalla classe degli avvocati e procuratori, i quali hanno dedicato all'argomento il Congresso nazionale giuridico forense di Catania.

Lo schema che ottenne in tale sede amplissimi consensi abbandona il criterio della capitalizzazione per adottare il sistema cosiddetto della ripartizione. E giustamente: infatti, dovendosi prevedere un sistema pensionistico per una categoria di lavoratori relativamente numerosa ed omogenea, destinata a durare nel tempo, si ritiene oggi generalmente opportuno seguire il criterio della ripartizione. Secondo tale criterio, tra l'altro ispirato ad una maggiore solidarietà sociale, gli attivi di oggi, con i loro contributi, devono coprire quanto occorre per pagare le pensioni di oggi; a loro volta, quando essi saranno pensionati, riceveranno la pensione dal monte contributi degli attivi di domani. Occorre dunque stabilire un meccanismo di adeguamento delle contribuzioni non alle future pensioni (come col sistema a capitalizzazione), ma più semplicemente alle pensioni oggi erogate. Naturalmente occorre una certa riserva, che possa facilmente fluttuare secondo le necessità del momento; riserva che oggi già esiste se, abbandonando il criterio della capitalizzazione, si potrà considerare come tale il patrimonio della Cassa, sia di immobili che di titoli.

Tale criterio trova riscontro nella legge 8 agosto 1977, n. 583, relativa alla Cassa di previdenza dei geometri, ispirata al criterio della ripartizione, nella quale si adottano appunto la proporzionalità dei contributi soggettivi (art. 1), la proporzionalità delle pensioni al reddito degli ultimi anni di professione (art. 2), la perequazione ISTAT (art. 3), l'autotassazione (art. 4). Agli stessi principi si è ispirata, durante la VII legislatura, la proposta di legge n. 1778 presentata alla Camera dei deputati dall'onorevole Noberasco e altri, che tendeva peraltro ad un obiettivo politico di carattere generale, con la fusione delle 14 o 15 casse professionali esistenti in una unica Cassa interprofessionale.

Altro precedente, meritevole della più attenta considerazione, è costituito dalla proposta di legge n. 2509, presentata nel corso della VII legislatura dagli onorevoli Cattanei, Sabbatini, Cossiga ed altri.

Anche tale proposta si basava sul criterio della ripartizione (e quindi della proporzionalità delle contribuzioni e delle pensioni, della perequazione ISTAT e dell'autotassazione); venivano introdotti inoltre alcuni nuovi meccanismi di indubbio interesse, ma necessitanti, come indicato dalla stessa relazione, di un attento approfondimento tecnico, anche agli effetti di valutarne i riflessi immediati sulla gestione della Cassa.

Un altro progetto occorre infine ricordare, ed è quello predisposto dalla Fesapi (Federazione sindacati forensi): anche questo, pure differendo in molti altri aspetti, concorda con gli altri sui soliti punti fondamentali della proporzionalità e della redistribuzione.

Da questo rapido esame sembra poter rilevare che, pure occorrendo un organico intervento sulla intera materia, questo esige tuttavia accurato studio e tempi assai lunghi.

D'altra parte sussistono almeno due fondamentali motivi di urgenza che inducono ad intervenire con un provvedimento che, senza contraddire le linee di una più ampia futura sistemazione, consenta tuttavia immediate modifiche migliorative: in primo luogo evitare agli iscritti l'inutile onere del pagamento dei contributi progressivi voluti dalla attuale ta-

bella A della legge 22 luglio 1975, n. 319, come modificata dal decreto ministeriale 15 febbraio 1979, ove si consideri che a tale onere non corrisponde, con l'attuale sistema, un provento spendibile a favore dei pensionati; in secondo luogo consentire, senza maggiorazione di spesa per la comunità, un miglioramento delle attuali pensioni così indecorosamente misere.

Il criterio che il disegno di legge propone è sostanzialmente uno stralcio che deriva dalle proposte e dagli studi che sopra si sono richiamati e che attua, con immediatezza, il criterio della ripartizione, già sperimentato, moderno e più idoneo per una categoria sostanzialmente limitata in tempi di frequenti mutazioni del valore monetario.

L'introduzione, poi, della pensione proporzionale al reddito fiscale, costituirà stimolo anche per la veridicità delle denunce di reddito.

D'altra parte le modifiche di meccanismo — che coincidono nella loro sostanza con le indicazioni, le richieste e le proposte di tutti gli organismi interessati (la stessa Cassa di previdenza, la Fesapi, il Consiglio nazionale forense, l'Unione delle curie) — non comportano nessun onere per lo Stato, nè diretto, nè indiretto.

Per quanto riguarda l'articolato, si precisa quanto segue.

Articolo 1. — Le modifiche apportate con l'articolo 1 all'articolo 52 della legge numero 6 del 1952 sono quelle strettamente necessarie ad introdurre il principio dell'autotassazione e ad armonizzare la norma con il decreto-legge 23 dicembre 1977, n. 942, convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 1978, n. 41, il quale all'articolo 4, nello stabilire la riscossione mediante ruoli in quattro rate, si riferisce espressamente anche ai liberi professionisti. È chiaro poi che, richiamandosi la legge di riscossione, il ritardato pagamento sarà accompagnato dall'obbligo degli interessi stabilito dall'articolo 9 e dalla soprattassa prevista dall'articolo 92, o da quelle altre norme che via via saranno in vigore, senza che occorra prevedere autonomamente altre sanzioni.

Le modalità di formazione dei ruoli sono sempre quelle del regolamento approvato con regio decreto 25 giugno 1940, n. 954, tuttora, per questa parte, in vigore.

L'aggio esattoriale sarà a carico della Cassa a norma dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 603 del 1973.

Articolo 2. — L'articolo 21 della legge 22 luglio 1975, n. 319, stabilisce un opportuno meccanismo di adeguamento delle pensioni al costo della vita col contemporaneo adeguamento dei contributi.

Ma questo non basta ad attuare pienamente e con sicurezza il criterio della ripartizione. Può darsi infatti che deficienze od eccedenze di cassa si verificino anche al di fuori della svalutazione monetaria, per ragioni oggettive.

L'articolo 2 del progetto propone dunque, aggiungendo un secondo comma all'articolo 21 della legge n. 319 del 1975, un meccanismo ancora più semplice per variare in tali casi i contributi sia oggettivi che soggettivi.

Senza che occorra il « concerto » dei vari Ministri interessati, è sembrato sufficiente il parere del Collegio dei revisori dei conti, organo previsto dall'articolo 13 della legge istitutiva della Cassa, modificato dall'articolo 16 della legge n. 319 del 1975, la cui composizione è idonea a rappresentare efficacemente la tutela governativa sulla stessa Cassa con la maggioranza determinante dei tre membri designati dai tre Ministri interessati.

Articolo 3. — L'articolo 3, relativo alla misura dei contributi, attua il principio della proporzionalità. Il parametro seguito è quello del reddito dichiarato, come nella legge n. 583 del 1977 sui geometri, anziché quello del reddito accertato. In tal modo il rapporto tra iscritto e Cassa sarà subito definitivo, senza che si debba attendere spesso molti anni per la definizione del rapporto tributario: ciò non toglie che la Cassa si trovi sufficientemente garantita tra l'altro per la esistenza del minimo contributivo e per

la proporzionalità tra misura dei versamenti e misura della pensione.

Articolo 4. — L'articolo 4, modificando solo una parola della tabella *B*, e cioè sopprimendo il « non » dell'ultimo capoverso, rende nuovamente ripetibile per intero il costo dei cosiddetti « ciceroni ». Questi contributi erano integralmente ripetibili prima della legge 24 dicembre 1969, n. 991; lo divennero solo parzialmente con tale legge (v. articolo 11, ultimo comma), mentre la ripetibilità fu poi esclusa del tutto dalla legge n. 319 del 1975.

Il parziale trasferimento dell'onere contributivo, auspicato in altri disegni di legge sopra richiamati anche in più cospicua misura, sembra rispondere ad un opportuno criterio.

Articolo 5. — L'articolo 5, sostanzialmente modificando la tabella *F*, attua il principio della proporzionalità tra reddito e pensione secondo il criterio generale che si è detto. La percentuale pensionabile è indicata nell'1,75 per cento nella legge n. 583 del 1977 sulla previdenza dei geometri e in alcuni progetti; il progetto della commissione del Congresso di Catania fissa invece la quota in 1/40 per ogni anno di iscrizione. Queste percentuali significano che, per avere una pensione pari al reddito, con l'1,75 per cento occorrerebbero più di 57 anni e mezzo di iscrizione; con 1/40, pari al 2,50 per cento, occorrerebbero 40 anni di iscrizione. Abbiamo individuato nel coefficiente 2 per cento, pari a 1/50, quello maggiormente compatibile con le previsioni di entrata della Cassa.

Alle entrate indirette (marche, etc.), la cui soppressione è, come si è detto, per il momento assolutamente da evitare, devono aggiungersi i contributi personali da conteggiare almeno per il minimo di lire 450.000 annue con un introito di circa 14 miliardi, considerato che gli iscritti attivi sono circa 31.000 (a fronte di circa 11.000 pensionati).

Articoli 6 e 7. — Si tratta di norme transitorie di evidente opportunità.

L'articolo 6 vuole evitare che la Cassa, che ha già un avanzo, debba accumulare dei capitali inutili; ed inoltre vuole equilibrare i contributi personali nel succedersi delle leggi.

L'articolo 7 tiene conto della posizione ormai acquisita come legittima aspettativa di coloro che, per effetto delle disposizioni della legge n. 319 del 1975, avevano diritto al massimo della pensione. Viene loro dato un compenso in anni di anzianità fino a raggiungere i 35, per evitare che essi ottengano una pen-

sione inferiore a quella che avrebbero avuto con la legge precedente.

L'ultimo comma chiarisce che la media del reddito si opera soltanto tra le dichiarazioni dell'IRPEF, onde, fino a che non saranno decorsi 10 anni dalla istituzione di questa imposta, il periodo di media sarà più breve: d'altra parte, dovendosi ricavare una media, è opportuno che questo avvenga su entità omogenee.

**DISEGNO DI LEGGE****Art. 1.**

L'articolo 52 della legge 8 gennaio 1952, n. 6, è sostituito dal seguente:

« Art. 52. — Ogni iscritto deve denunciare ogni anno alla Cassa il reddito professionale dichiarato ai fini IRPEF, entro due mesi dalla scadenza annuale della denuncia dei redditi.

Il relativo contributo deve essere pagato mediante versamenti in conto corrente postale oppure presso le banche indicate dalla Cassa, in due rate eguali, la prima con scadenza nella stessa data della denuncia alla Cassa, la seconda quattro mesi dopo.

La riscossione del contributo annuo personale non versato nei detti termini e quella della percentuale per incarichi giudiziari non pagata entro tre mesi dalla liquidazione si effettuano mediante ruoli in quattro rate, con le norme della legge sulla riscossione delle imposte dirette.

Avverso l'iscrizione a ruolo per la riscossione del contributo e della percentuale predetta, gli interessati possono proporre reclamo, nei soli casi di errore materiale o di doppia iscrizione, alla Giunta esecutiva della Cassa nel termine di un mese dalla notifica della cartella esattoriale di pagamento. La Giunta decide sui reclami degli interessati nel termine di tre mesi dalla data di presentazione ».

**Art. 2.**

All'articolo 21 della legge 22 luglio 1975, n. 319, dopo il primo comma è aggiunto il seguente:

« Fuori da tale ipotesi, la Cassa, quando comprovate risultanze della gestione lo esigano, può essere autorizzata con decreto del Ministro di grazia e giustizia, sentito il

parere del Collegio dei revisori dei conti della Cassa, a variare i minimi contributivi e la percentuale stabiliti dalla tabella A, nonché i contributi determinati dalle tabelle B, C, D ed E allegate alla presente legge ».

### Art. 3.

La tabella A allegata alla legge 22 luglio 1975, n. 319, come modificata dal decreto ministeriale 15 febbraio 1979, è sostituita dalla seguente:

#### « TABELLA A

Contributo personale obbligatorio annuo da corrispondersi in relazione al reddito professionale imponibile dichiarato ai fini IRPEF dagli iscritti alla Cassa:

Scaglione di reddito professionale	Contributo dovuto
Senza reddito o con reddito professionale imponibile sino a lire 4 milioni 500.000 . . . . .	L. 450.000
Sulla quota eccedente le lire 4.500.000 . . . . .	10 per cento

Il contributo, se dovuto nella misura minima, è ridotto alla metà per gli iscritti di età inferiore ai trenta anni.

Il contributo è pure ridotto alla metà, a domanda dell'interessato, per i pensionati di vecchiaia che continuino a mantenere l'iscrizione agli albi. La Cassa trattiene l'importo del contributo dovuto dagli avvocati e procuratori pensionati, che continuino a mantenere l'iscrizione agli albi, in tredici rate sulle corrispondenti mensilità di pensione. I pensionati che si cancellano dagli albi sono esonerati dal pagamento del contributo dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello della cancellazione. Col compimento del settante-

simo anno cessa comunque l'obbligo del pagamento del contributo soggettivo.

Il contributo personale non è frazionabile e deve essere corrisposto per intero.

Per la riscossione, mediante ruoli esattoriali, dei contributi personali, vale l'obbligo del non riscosso come riscosso. Gli esattori versano i contributi spettanti alla Cassa per il tramite del ricevitore provinciale ».

#### Art. 4.

L'ultimo capoverso della tabella *B* allegata alla legge 22 luglio 1975, n. 319, è sostituito dal seguente:

« I contributi sono a carico degli avvocati e procuratori e sono ripetibili dalle parti; essi sono dovuti anche dalle persone che non siano nè avvocati nè procuratori legali, quando esercitino il patrocinio nelle sedi giudiziarie sopra indicate ».

#### Art. 5.

La tabella *F* allegata alla legge 22 luglio 1975, n. 319, è sostituita dalla seguente:

##### « TABELLA *F*

La Cassa corrisponde ai propri iscritti e superstiti aventi diritto la pensione, suddivisa in 13 mensilità, nella misura annua seguente:

1. — Pensione diretta al compimento del 65° anno di età:

per ogni anno d'iscrizione alla Cassa, compresi quelli riscattati a norma di legge, il 2 per cento della media del reddito professionale imponibile dichiarato dall'iscritto nei dieci anni precedenti; il reddito di ciascun anno anteriore all'ultimo viene previamente rivalutato secondo l'indice ISTAT del costo della vita.

I pensionati di vecchiaia che continuino a mantenere l'iscrizione agli albi, versando il contributo personale intero o ridotto come previsto dalla tabella *A*, hanno diritto ad un solo accrescimento della pensione, da ef-



fettuarsi al momento della cancellazione dagli albi e comunque al compimento dei cinque anni dal pensionamento, in ragione, per ogni anno di contribuzione ulteriore, del 2 per cento o dell'1 per cento della media del reddito imponibile dichiarato ai fini IRPEF nel periodo considerato, a seconda che abbiano versato il contributo intero o ridotto.

2. — Pensione di invalidità:

come quella di cui al numero precedente, col minimo di lire 286.000 mensili per coloro che si cancellano dagli albi e di lire 130.000 mensili per coloro che conservano l'iscrizione agli albi.

Il pensionato per invalidità, che abbia proseguito l'esercizio della professione e maturato il diritto alla pensione di vecchiaia, può chiedere la liquidazione di quest'ultima ai sensi del n. 1, in sostituzione della pensione d'invalidità.

3. — Pensione di reversibilità e indiretta:

per il coniuge, il 50 per cento della pensione diretta, oltre il 15 per cento per ogni figlio a carico, minore o inabile, fino ad un massimo di tre.

In mancanza del coniuge, per i figli minori o inabili, il 50 per cento per il primo figlio e il 15 per cento per ogni figlio successivo fino ad un massimo di tre.

Il trattamento di pensione è cumulabile con la pensione di guerra, con la pensione della previdenza sociale e con qualsiasi altra pensione o trattamento mutualistico pubblico o privato di qualsiasi natura, nonchè con qualsiasi stipendio od indennità ».

## NORME TRANSITORIE

### Art. 6.

La tabella A, nel testo di cui all'articolo 3 della presente legge, si applica a far data dall'entrata in vigore del decreto ministeriale 15 febbraio 1979.

Per il periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della legge 22 luglio 1975, n. 319, e

l'entrata in vigore del decreto ministeriale 15 febbraio 1979, il contributo personale annuo previsto dalla tabella *A* allegata alla detta legge n. 319 è ridotto come appresso:

primo scaglione (senza reddito o con reddito professionale imponibile sino a lire 4 milioni), contributo lire 300.000;

sulla quota di reddito eccedente lire 4 milioni, contributo pari al 10 per cento.

Nei casi in cui la Cassa, in applicazione della detta legge n. 319 del 1975, abbia già percepito somme superiori a quelle determinate nel presente articolo, gli interessati tratteranno l'eccedenza in occasione del primo versamento diretto che eseguiranno ai sensi dell'articolo 1 della presente legge.

#### Art. 7.

Per il computo degli anni di iscrizione alla Cassa, di cui alla tabella *F*, come sostituita dall'articolo 5 della presente legge, si seguono i seguenti criteri:

1) gli anni di iscrizione al cessato Ente di previdenza avvocati e procuratori si aggiungono agli anni di iscrizione alla Cassa;

2) gli iscritti che conseguono la pensione ai sensi della lettera *b*) dell'articolo 5 della legge 5 luglio 1965, n. 798, come sostituito dall'articolo 8 della legge 22 luglio 1975, n. 319, qualora non raggiungano i 35 anni di anzianità neppure con l'aggiunta di cui al n. 1, fruiranno di una anzianità complementare fino a raggiungere i 35 anni complessivi.

Per stabilire la media del reddito professionale imponibile dichiarato dall'iscritto, si considerano soltanto i redditi dichiarati agli effetti dell'IRPEF, trascurando le dichiarazioni relative alle imposte precedenti.