



Audizione informale del Presidente del CNEL, nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 503 Rizzetto, recante abrogazione della legge 11 giugno 1974, n. 252, recante regolarizzazione della posizione assicurativa dei dipendenti dei partiti politici, delle organizzazioni sindacali e delle associazioni di tutela e rappresentanza della cooperazione.

**CAMERA DEI DEPUTATI
XI Commissione permanente
Lavoro pubblico e privato
martedì 18 febbraio 2020, ore 14.10**

In premessa occorre sottolineare che in considerazione dei tempi di convocazione e trattandosi di materia estranea anche alle più recenti linee di analisi del CNEL, la posizione di seguito esposta è il frutto di una diretta conoscenza degli istituti e di una sommaria verifica preliminare con le principali organizzazioni sindacali presenti al CNEL.

In merito all'esame della A.C. 503 sull'abrogazione della legge 11 giugno 1974, n.252, in materia di posizione assicurativa dei dipendenti e dei partiti politici, delle organizzazioni sindacali e delle associazioni di tutela e rappresentanza della cooperazione, si osserva quanto segue.

La legge di cui oggi si chiede l'abrogazione era entrata in vigore nel 1974, nasceva con l'intento di sanare la situazione di poche centinaia di lavoratori che avevano prestato attività lavorativa alle dipendenze di partiti politici, sindacati, istituti di Patronato e associazioni del movimento cooperativo, che, per cause non dipendenti da loro, ma dai datori di lavoro, avevano la necessità di recuperare la contribuzione previdenziale.

Si trattava, dunque, di un istituto introdotto in quadro normativo volto a tutelare lo svolgimento di attività politica e sindacale, assicurando concreta attuazione alle norme costituzionali in materia di incarichi pubblici elettivi e sindacali. Può dirsi, a ben ragione, che si trattava di una legge al tempo istituita con fini nobili e coerenti con l'impianto costituzionale.

Come spesso accade, nella concreta attuazione delle norme occorre verificarne il rendimento e le eventuali distorsioni, come nel caso che occupa.

E' fatto notorio che la norma in esame, probabilmente a causa della sua formulazione e dell'assenza di contrappesi e controlli connessi, si sia prestata, nel corso del tempo a condotte elusive e abusi.

Io stesso, nella mia precedente esperienza, in qualità di Commissario straordinario dell'INPS, fui investito della questione e, nel tempo a disposizione, avviai una serie di controlli per avere riscontri numerici dello stato dell'arte.

Prima di giungere ad una valutazione complessiva dell'istituto, ai fini della presente audizione, occorre forse un rapido inquadramento normativo all'interno del nostro ordinamento.

Come ricordato, la legge Mosca trova il suo fondamento nei principi costituzionali. La Costituzione Italiana sancisce il diritto all'elettorato passivo all' articolo 51, ai sensi del quale *"tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge"*.

Come ben ricordato anche dal Presidente dell'INPS nel corso della sua audizione, il terzo, ed ultimo, comma della disposizione costituzionale prevede che *"chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro"*.

Il 3° comma dell'art. 51 attribuisce al lavoratore chiamato a svolgere funzioni pubbliche elettive due diritti: il diritto a disporre del tempo necessario al loro adempimento e il diritto di conservare il posto di lavoro.

La garanzia della conservazione del posto di lavoro durante il periodo in cui si espletano incarichi pubblici elettivi consente, nella prospettiva del principio

di eguaglianza sostanziale di cui all'articolo 3, comma 2 della Costituzione, *"l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica del Paese"*.

Prima dell'entrata in vigore della legge Mosca, il legislatore era intervenuto in attuazione del dettato costituzionale con gli artt. 31 e 32 dello Statuto dei Lavoratori. In particolare, l'art. 31, co. 1 garantisce ai lavoratori eletti membri del Parlamento Nazionale ed europeo, di assemblee regionali ovvero chiamati ad altre funzioni pubbliche elettive il diritto a beneficiare di un'aspettativa non retribuita per tutta la durata del mandato. Il co. 2 del medesimo articolo estende l'applicazione dei co. 1 ai lavoratori chiamati a ricoprire cariche sindacali provinciali e nazionali. Estendendo alle cariche sindacali nazionali e provinciali il diritto all'aspettativa non retribuita il legislatore si è inteso equiparare l'adempimento delle funzioni sindacali all'adempimento delle funzioni pubbliche e la libertà sindacale alle libertà politiche costituzionalmente garantite.

Del resto, la tutela dell'attività sindacale ha una sua copertura costituzionale nel disposto dell'art. 39 co. 1 ove si afferma il principio della libertà sindacale. E' noto che la nozione di "libertà sindacale", al pari di tutto il diritto sindacale italiano, in assenza di altre specificazioni di rango costituzionale attuate, è stata oggetto anzitutto di una ampia giurisprudenza che ne ha, nel tempo, definito i contorni e i campi applicativi. In taluni casi è intervenuta la legge a definirne la concreta applicazione. Non vi è dubbio che le previsioni dello Statuto dei lavoratori rientrano nel novero delle disposizioni di rango primario che, attuando il dettato costituzionale, hanno inteso assicurare il principio della libertà sindacale, salvaguardando il posto di lavoro come strumento di garanzia per i soggetti impegnati in campo sociale e in particolare nell'attività di rappresentanza degli interessi dei lavoratori.

Dunque, è in questo quadro normativo, costituzionale e di legge ordinaria, che si inquadra l'introduzione nel 1974 della legge Mosca che, come sottolineato in premessa, nasceva con la ratio di dare ulteriore e sulla carta legittima tutela anche sotto il profilo previdenziale a coloro che erano stati impegnati in attività sindacale e politica.

Tuttavia, le disposizioni in esame hanno trovato applicazione ben oltre l'intenzione del legislatore dell'epoca determinando abusi e distorsioni anche a causa dell'assenza di strumenti di controllo riconosciuti in capo all'ente erogatore, nel caso di specie all'INPS. Invero, come ricordato ancora dal Presidente dell'INPS audito sulla medesima materia, all'Istituto era attribuito solo il compito di accertare la regolarità formale (termini di presentazione e completo inserimento dei dati) delle domande. L'esame di merito era rimesso, dalla legge, ad una apposita Commissione ministeriale.

Non è questa la sede e non compete certo a questo Organo indagare le ragioni dell'applicazione non coerente delle disposizioni che si vogliono abrogare anche considerando che le norme in esame risultano, allo stato attuale, non più operative e la materia è invece disciplinata da diverse, più recenti e più efficaci disposizioni che, tra l'altro, ben conosco essendone stato, in qualità di Ministro, l'estensore.

Ed invero, in attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 39, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di contribuzione figurativa e di copertura assicurativa per periodi non coperti da contribuzione, il successivo decreto legislativo n. 564 del 1996 all'art. 3 fornisce una diversa disciplina della materia in attuazione del già ricordato art. 31 dello Statuto dei lavoratori. In particolare, si prevede che, a favore dei lavoratori collocati in aspettativa, possa essere versata, facoltativamente, una contribuzione aggiuntiva sull'eventuale differenza tra le somme corrisposte per lo svolgimento dell'attività sindacale e la retribuzione di riferimento per il calcolo della contribuzione figurativa. La contribuzione aggiuntiva non dà luogo al riconoscimento di anzianità contributiva, aumentando solo la retribuzione pensionabile.

Su tale disposizione, come questa Commissione ben sa, proprio di recente l'INPS è intervenuto con la recente Circolare n. 129 del 2019, temperando la riconoscibilità degli emolumenti corrisposti dal sindacato al lavoratore in aspettativa o in distacco ai fini del computo della c.d. quota A di pensione del personale assicurato presso le gestioni esclusive e sostitutive dell'AGO. In particolare, viene previsto che l'incidenza sulla prima quota di pensione sarà possibile solo a condizione che gli emolumenti in forza dei quali viene versata

tale contribuzione da parte del sindacato rispettino i caratteri della “fissità” e “continuità”. In questo modo si eradica ogni possibile distorsione, con particolare riguardo all'aumento temporaneo del compenso connesso all'attività sindacale in prossimità del pensionamento, poiché non risulta più possibile “scaricarlo” sulla prima quota di pensione in quanto privo dei suddetti caratteri.

A ben guardare, non è infondato ritenere che le sopra citate disposizioni potrebbero, già, aver determinato una abrogazione tacita della cd Legge Mosca la quale, del resto ha da tempo cessato la propria operatività.

Allo stato dell'arte è possibile dedurre che:

- la normativa che si vuole abrogare non produce più alcun effetto nell'ordinamento attuale;
- la materia risulta disciplinata da altre e diverse fonti e la concreta applicazione, ancor di più in forza della recente Circolare INPS, non desta motivi di particolare preoccupazione quanto alla sua attuazione;
- l'ordinamento è dunque provvisto di disposizioni che assicurano la tutela del dettato Costituzionale ed in particolare la salvaguardia del principio della libertà sindacale che deve essere sempre tutelato e garantito, anzitutto dal Parlamento quale luogo di esplicazione della sovranità popolare.

Per questi motivi, la scelta di abrogare espressamente una norma che non opera più nell'ordinamento e che incideva su materia oggi diversamente disposta, appare una decisione di ordine politico, neutrale sotto il profilo tecnico e di incidenza sull'attuale impianto normativo.