

ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXI**

n. **6**

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Osservazioni e proposte sul progetto di legge concernente 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 (atto Camera n. 503)

(Articoli 10, comma 1, lettere a), f) e g) e 12 della legge 30 dicembre 1986, n. 936)

Approvate nella seduta dell'8 aprile 2020

Presentate dal Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

(TREU)

Trasmessa alla Presidenza il 14 maggio 2020

PAGINA BIANCA

ELENCO DEGLI ATTI**Assemblea 8 aprile 2020**

- 1) *Ordine del giorno del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, N. ODG_384/2020, recante "Appello all'Europa occasione unica per una nuova identità";*
- 2) *Ordine del giorno del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, N. ODG_385/2020, recante "Documento di lavoro per un progetto di legge di iniziativa del CNEL in tema di tutele per i lavoratori autonomi iscritti alla gestione separata INPS";*
- 3) *Ordine del giorno del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro N. ODG_386/2020, "Il mondo che verrà. Interpretare e orientare lo sviluppo dopo la crisi sanitaria globale";*
- 4) *Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, N. OSP_381/2020, nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 1266 Speranza, recante "modifiche al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e altre disposizioni concernenti la vigilanza e la sicurezza sul lavoro nonché prevenzione e assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali";*
- 5) *Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, N. OSP_382/2020, sull'Atto C. 503 "Abrogazione della legge 11 giugno 1974, n. 252, recante regolarizzazione della posizione assicurativa dei dipendenti dei partiti politici, delle organizzazioni sindacali e delle assicurazioni di tutela e rappresentanza della cooperazione";*
- 6) *Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, N. OSP_383/2020, in ratifica dell'audizione informale di rappresentanti del CNEL, nell'ambito dell'esame delle abbinate proposte di legge C. 522 Ciprini, C. 615 Gribaudo, C. 1320 Boldrini, C. 1345 Benedetti, C. 1675 Gelmini, C. 1732 Vizzini, C. 1925 CNEL e C. 2338 Carfagna, recanti "Modifiche all'art. 46 del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, in materia di rapporto sulla situazione del personale";*
- 7) *Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, N. OSP_384/2020, in ratifica della memoria scritta per la Commissione 5 Bilancio del Senato della Repubblica, nell'ambito dell'esame del disegno di legge S. 1746, di conversione in legge del decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, recante "misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19";*
- 8) *Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, N. OSP_385/2020, in ratifica alla memoria scritta per la Commissione 5 Bilancio del Senato della Repubblica, nell'ambito dell'esame del disegno di legge S. 1766, di conversione in legge del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure urgenti di*

potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19".

Assemblea 22 aprile 2020

- 9) *Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, N. OSP_386/2020, nell'ambito dell'istruttoria relativa a "Affare sulle iniziative di sostegno ai comparti dell'industria, del commercio e del turismo nell'ambito della congiuntura economica conseguente da COVID-19 (Atto n. 445)";*
- 10) *Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, N. OSP_387/2020, concernenti la ricostruzione dopo la crisi coronavirus";*
- 11) *Ordine del giorno del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, N. ODG_383/2020, di ratifica del documento deliberato dall'Organismo di coordinamento delle politiche di integrazione degli immigrati, recante "Emersione degli stranieri soggiornanti in condizione irregolare";*
- 12) *Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro N. OSP_388/2020, sul Documento di Economia e Finanze 2020 (DEF);*
- 13) *Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, N. OSP_389/2020, sull'Atto C. 2461 di conversione in legge del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali.*

OSP 382 08_04_2020



*Consiglio Nazionale
dell'Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

(seduta 8 aprile 2020)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro" e successive modifiche e integrazioni;

VISTO in particolare l'art. 10 della citata legge secondo cui il CNEL "esprime, su richiesta del Governo, valutazioni e proposte sui più importanti documenti ed atti di politica e di programmazione economica e sociale, anche con riferimento alle politiche comunitarie";

CONSIDERATO altresì che, ai sensi del su citato articolo, il CNEL "contribuisce all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale esprimendo pareri e compiendo studi e indagini su richiesta delle Camere o del Governo o delle regioni o delle province autonome" e "può formulare osservazioni e proposte di propria iniziativa sulle materie indicate dalla legge, previa presa in considerazione da parte dell'assemblea con le stesse modalità previste per la propria iniziativa legislativa";

VISTO l'art. 14 della su citata legge che, tra gli altri, statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle pronunce del CNEL;

VISTO l'art. 12 della medesima legge che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee;

VISTO il regolamento della Camera dei Deputati, in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019;

VISTO il Programma di attività del Cnel per il biennio 2019-2020, approvato nella seduta 30 gennaio 2019, con le integrazioni apportate dall'Assemblea del 18 dicembre 2019;

VISTA la nota 14 febbraio 2020, di convocazione del Presidente del CNEL per l'audizione del giorno 18 febbraio 2020 presso l'XI Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera dei deputati, nell'ambito dell'esame dell'Atto C. 503, *“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”*;

VISTO l'atto parlamentare C. 503 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”*;

VISTO il resoconto sommario dell'audizione informale del Presidente e del Segretario generale del CNEL presso la sopra menzionata Commissione parlamentare;

SENTITO l'Ufficio di Presidenza nella seduta del 19 febbraio 2020;

SENTITO IL CONSIGLIO di Presidenza nella seduta del 7 aprile 2020;

UDITO il relatore Presidente Prof. Tiziano TREU;

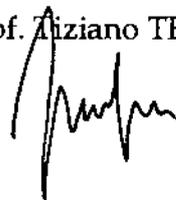
SENTITO il Segretario generale Cons. Paolo PELUFFO,

APPROVA

le unite *“Osservazioni del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro sull'Atto C. 503 “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”*.

Il Presidente

Prof. Tiziano TREU



OSSERVAZIONI E PROPOSTE

IN RATIFICA DELL'AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DEL CNEL SULL'ATTO C. 503, 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.

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.

È 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.



180210103340