

Audizione del Presidente dell'Inps, 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. XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei deputati.

12 febbraio 2020

Legge n.252/1974 cd legge Mosca

La legge 11 giugno 1974, n. 252 ha previsto la regolarizzazione della posizione assicurativa relativa a periodi di lavoro dipendente, non coperto di contribuzione, prestato alle dipendenze di partiti politici rappresentati in Parlamento, organizzazioni sindacali, istituti di patronato e di assistenza sociale e di associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo riconosciute con decreto del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale;

- ✓ destinatari della previsione erano i dipendenti degli organismi suddetti o i loro superstiti;
- ✓ i periodi riconoscibili erano quelli prestati per attività di lavoro dipendente svolto, presso i suddetti organismi, con continuità e prevalenza, non coperti da contribuzione di alcun tipo (obbligatoria, figurativa o volontaria) nell'assicurazione generale obbligatoria ovvero presso altre forme di previdenza sostitutiva, esclusiva o esonerativa dell'AGO;
- ✓ il periodo oggetto di regolarizzazione era compreso tra l'08/09/1943 ed il 09/7/1974 (data di entrata in vigore della legge n.252);

Inizialmente le domande di regolarizzazione dovevano essere presentate entro il termine perentorio di diciotto mesi dal 09/07/1974; la legge 12/01/1977 n. 4 ha prorogato detto termine fino al 31/05/1977; infine, la legge 19/12/1979 n.648 ha ulteriormente prorogato il termine di presentazione delle richieste di regolarizzazione fino al 12/04/1980;

La domanda di regolarizzazione doveva essere presentata dagli organismi autorizzati o dagli interessati (o dai loro superstiti) direttamente alla direzione Generale dell'Inps.

Compito dell'Inps, in relazione all'istruttoria delle domande presentate, era quello di accertare che le dichiarazioni fossero state presentate nei termini e contenessero i dati anagrafici dell'interessato, l'indicazione del periodo da regolarizzare, la qualifica rivestita nel periodo stesso e la retribuzione corrisposta.

Nessun controllo di merito, spettante per legge alla competente Commissione Ministeriale, veniva effettuato dall'INPS.

L'esame delle domande, infatti, era affidato ad una Commissione apposita, istituita presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, il cui parere sull'accogliibilità delle domande era vincolante per l'Istituto.

Compito dell'Inps, in relazione all'istruttoria delle domande presentate, era quello di accertare che le dichiarazioni fossero nei termini e contenessero i necessari dati anagrafici dell'interessato, l'indicazione del periodo da regolarizzare, la qualifica rivestita nel periodo stesso e la retribuzione corrisposta. Sulle dichiarazioni, quindi, non veniva effettuato, da parte dell'Istituto, alcun controllo di merito, spettante per legge alla competente Commissione Ministeriale.

Restituito il parere (vincolante) l'Inps elaborava in via automatizzata l'importo che doveva essere versato per la regolarizzazione il cui pagamento era a cura dell'organizzazione o del soggetto interessato. La legge infatti non prevedeva chi dovesse operare il versamento. A pagamento effettuato l'Inps, previo controllo contabile, inviava alla sede territoriale di competenza la documentazione di accredito.

Di seguito una stima dei beneficiari di pensione in pagamento a febbraio 2020.

Genere	Numero
Uomini	2.505
Donne	1.543
Totale	4.048

Le Garanzie costituzionali previste per cariche elettive o sindacali

Pur con i necessari distinguo – la c.d. legge Mosca prevedeva la regolarizzazione contributiva per periodi di lavoro prestati per attività di lavoro dipendente svolto presso partiti politici e organizzazioni sindacali, con continuità e prevalenza – appare evidente che la stessa si inserisce in un contesto normativo che, proprio in quel periodo, intendeva dare concreta attuazione alle norme costituzionali in materia di incarichi pubblici elettivi e sindacali. Per tale motivo se la nuova legislazione si rivolgeva al futuro quella, di cui oggi trattiamo, intendeva risolvere questioni rimaste aperte del passato.

Di questo punto di raccordo si scriverà di seguito.

1. Le garanzie 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”*.

L'articolo 51 racchiude principi che, sebbene non ricompresi tra i primi articoli della Costituzione, hanno sicuramente valore di principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale in quanto riconoscono un diritto politico del cittadino avente i caratteri dell'inviolabilità e concorrono a realizzare la democraticità della repubblica attraverso l'ingresso dei cittadini nel tessuto vivo delle sue istituzioni.

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”*.

La disposizione costituzionale assicura un complesso minimo di garanzie di eguaglianza di tutti i cittadini nell’esercizio dell’elettorato passivo, rinviando al legislatore ordinario per la disciplina del concreto l’esercizio dei diritti garantiti.

Il legislatore è intervenuto per attuare il dettato costituzionale con gli articoli 31 e 32 della legge numero 300 del 1970¹. L’art. 31, co. 1 dello Statuto dei lavoratori 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 ha equiparato l’adempimento delle funzioni sindacali all’adempimento delle funzioni pubbliche e la libertà sindacale alle libertà politiche costituzionalmente garantite.

La tutela del sindacalista trova il proprio fondamento nell’articolo 39, co. 1 della Costituzione il quale sancisce la libertà sindacale statuendo che *“l’organizzazione sindacale è libera”*. La scarna indicazione costituzionale non

¹ Legge numero 300 del 20 maggio 1979, c.d. Statuto dei lavoratori

ha impedito di rilevare che l'affermazione della libertà sindacale implica anche quella della libertà di attività sindacale a tutela degli interessi collettivi di cui sono portatori i sindacati. In questo senso si comprende come l'art. 31, co. 2 dello Statuto dei lavoratori contribuisca a dare attuazione al principio di libertà sindacale, consentendo al lavoratore che voglia ricoprire cariche sindacali e svolgere attività sindacale di poter espletare il mandato senza pregiudizio della propria posizione lavorativa.

2. La disciplina dello Statuto dei lavoratori (L. 300/1970)

a) La tutela lavoristica: la conservazione del posto di lavoro

L'art. 31 dello Statuto attribuisce ai lavoratori eletti membri del Parlamento nazionale ovvero chiamati ad altre funzioni pubbliche o, ancora, a ricoprire cariche sindacali nazionali e provinciali il diritto ad *"essere collocati in aspettativa non retribuita, per tutta la durata del loro mandato"*².

L'aspettativa, integra una **sospensione del rapporto di lavoro**, il quale resta giuridicamente in vita nonostante non possa aver luogo la prestazione lavorativa che ne costituisce l'oggetto. Pur in mancanza della prestazione lavorativa, il rapporto di lavoro prosegue.

L'aspettativa in esame è, quindi, un istituto d'ispirazione pubblicistica che si inserisce nella disciplina legale del rapporto di lavoro privato, quale strumento volto a dare attuazione agli articoli 39 e 51 della Costituzione.

Durante il periodo di aspettativa la mancanza della prestazione lavorativa non può costituire, di per sé, giustificazione di licenziamento.

b) La tutela previdenziale

² Di seguito, il testo dei primi due commi dell'articolo 31 Statuto

c. 1. *I lavoratori che siano eletti membri del Parlamento nazionale o del Parlamento europeo o di assemblee regionali ovvero siano chiamati ad altre funzioni pubbliche elettive possono, a richiesta, essere collocati in aspettativa non retribuita, per tutta la durata del loro mandato.*

c. 2. *La medesima disposizione si applica ai lavoratori chiamati a ricoprire cariche sindacali provinciali e nazionali.*

Lo Statuto dei lavoratori non solo garantisce la conservazione della posizione personale di lavoro, ma anche la posizione previdenziale del lavoratore investito del mandato politico o della carica sindacale.

Pertanto, al lavoratore in aspettativa è garantita la contribuzione figurativa. A proposito, l'art. 31, co. 3 dello Statuto³ dispone che: *"i periodi di aspettativa sono considerati utili [...] ai fini del riconoscimento del diritto e della misura della pensione [...] a carico dell'ago [...], nonché a carico di enti, fondi, casse e gestioni per forme obbligatorie di previdenza sostitutive dell'assicurazione predetta"*⁴ e (ai sensi dell'art. 3, co. 9 del D.lgs. 564 del 1996) a carico *"dei fondi esclusivi dell'assicurazione generale obbligatoria"*.

Il contributo figurativo ha lo scopo di salvaguardare ai fini previdenziali periodi non coperti da contribuzione obbligatoria. Gli oneri corrispondenti alla contribuzione figurativa sono addebitati alla gestione previdenziale cui il lavoratore era iscritto prima di assumere l'incarico politico o sindacale⁵.

3. Regime previdenziale per i dipendenti eletti o nominati a ricoprire funzioni pubbliche elettive: contribuzione figurativa e prerogative parlamentari.

Come anticipato, il nostro ordinamento riconosce ai membri del Parlamento nazionale, europeo e delle assemblee regionali la facoltà di richiedere un'aspettativa non retribuita per tutta o parte della durata del mandato.

Ai dipendenti eletti in Parlamento nazionale, nel Parlamento europeo e nei Consigli regionali si applica la disciplina dell'art.31 St. Lav. (in virtù di quanto ha previsto l'art. 22, co.39, l. 724/1994, che ha interpretando autenticamente

³ La normativa generale di riferimento, attinente al tema della contribuzione figurativa, si rinviene anche:

- nell' art. 3 del D.lgs n. 564 del 1996 che specificamente disciplina il versante previdenziale con riguardo ai lavoratori chiamati a ricoprire funzioni pubbliche elettive o cariche sindacali
- e nell'art. 8 della L. 155 del 1981 dedicato più in generale ai contributi figurativi.

⁴ Di seguito, il testo integrale della disposizione di cui all'art. 31, co. 3 St.lav. :

I periodi di aspettativa di cui ai precedenti commi sono considerati utili, a richiesta dell'interessato, ai fini del riconoscimento del diritto e della determinazione della misura della pensione a carico della assicurazione generale obbligatoria di cui al regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, e successive modifiche ed integrazioni, nonché a carico di enti, fondi, casse e gestioni per forme obbligatorie di previdenza sostitutive della assicurazione predetta, o che ne comportino comunque l'esonero

⁵ Ex art. 3, co. 8 Dlgs 564 del 1996.

l'art.31 St. Lav.), nonché, a seconda dei casi, quella prevista dalle altre disposizioni vigenti in materia. Tra queste, senza ambizioni di completezza, giova menzionare:

-l'art. 16-ter, d. l. 2 marzo 1974, n.30 (convertito con modificazioni dalla l. 16 aprile 1974, n.114), che riconosce la valutazione dei periodi di aspettativa di cui all' art. 31 come periodi di effettivo lavoro ai fini dell'applicazione delle norme sugli assegni familiari;

-l'art. 18, l. 8 aprile 1976, n. 278, che estende l'applicazione delle disposizioni dettate dall'art. 31 St. Lav. ai dipendenti dello Stato e degli enti pubblici eletti consiglieri circoscrizionali, nonché ai lavoratori dipendenti da privati datori di lavoro eletti anch'essi consiglieri circoscrizionali;

-l'art. 2 bis, d.l. 14 febbraio 1978, n.31, (convertito con modificazioni in l. 24 marzo 1978, n.74), che rende obbligatorio l'ufficio di giudice popolare e lo parifica, a tutti gli effetti, all'esercizio delle funzioni pubbliche elettive;

-l'art.6, l. 23 marzo 1981, n. 93, che estende l'applicazione di quanto disposto dall'art. 31 St. Lav. ai presidenti, assessori e consiglieri delle comunità montane, con riferimento ai Comuni con popolazione pari a quella delle comunità montane;

- gli artt. 77 e 81, d.lgs. 18 agosto 2000, n.267, che per i lavoratori chiamati a ricoprire incarichi quali amministratori degli enti locali, prevedono la sola possibilità di essere collocati -a richiesta- in aspettativa non retribuita e non anche il diritto all'accredito figurativo della retribuzione;

- l'art. 68, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che afferma l'applicabilità dell'art. 31 St. Lav. a tutti i dipendenti delle amministrazioni pubbliche indicate dall'art. 2 dello stesso decreto legislativo⁶.

⁶ In ordine all'ambito di applicazione soggettivo dell'art. 31 St. Lav., si precisa che il decreto legislativo n. 165/2001 non si applica al personale individuato nell'art. 3 dello stesso, che individua il personale in regime di diritto pubblico, con la conseguenza che nei confronti di questo permane la disciplina dettata dall'art. 88, D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, recante il Testo Unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, che prevede per i soggetti indicati il collocamento d'ufficio in aspettativa. Si precisa altresì che l'art. 31 St.Lav. risulta invece applicabile ai professori e ricercatori universitari in forza del rinvio mobile di cui all'art. 22 co. 38 della l. 23 dicembre 1994, n. 724.

Ciò posto, nel caso in cui si venga collocati in aspettativa non retribuita, la connessa perdita della retribuzione per il periodo interessato non impedisce che tale periodo, a richiesta dell'interessato, sia considerato utile, mediante **contribuzione figurativa**, ai fini del riconoscimento del diritto e della determinazione della misura della pensione⁷.

Proprio al fine di attenuare un regime percepito come particolarmente favorevole per i *"lavoratori dipendenti dei settori pubblico e privato, eletti membri del Parlamento nazionale, del Parlamento europeo o di assemblea regionale ovvero nominati a ricoprire funzioni pubbliche"*, il legislatore è intervenuto a contenere gli effetti economici dell'applicazione dell'istituto della copertura figurativa ai fini previdenziali, per il caso in cui questi maturino *"il diritto ad un vitalizio o ad un incremento della pensione loro spettante"*. In questo caso, infatti, tali soggetti sono *"tenuti a corrispondere l'equivalente dei contributi pensionistici, nella misura prevista dalla legislazione vigente, per la quota a carico del lavoratore, relativamente al periodo di aspettativa non retribuita loro concessa per lo svolgimento del mandato elettivo o della funzione pubblica"*.

La norma ha introdotto dunque un correttivo al regime previsto dall'articolo 31 St. Lav. per il riconoscimento della contribuzione figurativa, in quanto, nei casi in cui, dall'espletamento del mandato o dalla nomina, discenda la maturazione di un **vitalizio o di un incremento della pensione**, i soggetti richiamati dall'articolo 38 sono tenuti a versare l'equivalente dei contributi pensionistici posti a loro carico (c.d. **quota a carico**) relativamente al periodo di aspettativa non retribuita loro concessa⁸.

⁷ Per le funzioni pubbliche elettive nelle amministrazioni locali, il lavoratore può scegliere tra l'aspettativa ed una serie di permessi retribuiti e non (artt. 79, 80 e 81, d.lgs 267/2000). Per tali soggetti, l'aspettativa non è retribuita, ma è considerata come servizio effettivo a tutti i fini. Ai soli sindaci, presidenti di provincia, assessori provinciali, assessori di comuni con oltre 10.000 abitanti, presidenti di consigli provinciali, presidenti di consigli di comuni con oltre 50.000 abitanti è garantita la posizione previdenziale, mediante contributi versati agli istituti previdenziali dall'ente presso cui il lavoratore è stato eletto. A riguardo, non si parla dunque di contribuzione figurativa, bensì effettiva, con costo addossato all'ente amministrato, obbligato, altresì, a rimborsare al datore di lavoro la quota annuale di accantonamento per l'indennità di fine rapporto entro il limite di un dodicesimo dell'indennità di carica annua, mentre l'eventuale residuo resta a carico del lavoratore eletto.

⁸ La norma non si applica a coloro che, collocati in aspettativa non retribuita, ricoprono la carica di Ministro o di Sottosegretario di Stato. Questi ultimi in quanto componenti del Governo, sono equiparati, ai sensi dell'art. 28 D.P.R. 29

L'art. 38 cit. condiziona dunque l'obbligo del versamento della "quota a carico" al presupposto che, in ragione dell'elezione o della nomina, il soggetto abbia maturato il diritto ad un vitalizio o ad un incremento della pensione.

La "quota a carico" è dovuta sia nei casi in cui i predetti trattamenti siano calcolati con il sistema retributivo sia nel caso in cui siano calcolati con il sistema contributivo o misto.

Limitatamente alla disposizione in esame, infine, il concetto di "maturazione del diritto" - cui è legato l'onere di versamento della "quota a carico" - prescinde dal raggiungimento effettivo e concreto dei requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico. La "maturazione" prevista dalla norma, dunque, consiste nell'esistenza di una tutela assicurativa riconosciuta a soggetti, in quanto membri degli organi richiamati, cui corrispondono versamenti per il periodo di mandato finalizzati a trattamenti pensionistici. Più puntualmente, dunque, la "quota a carico" in discussione è dovuta limitatamente ai periodi figurativi in corrispondenza temporale dei quali, nella previdenza dell'incaricato, come sopra definita, sussistano versamenti dovuti o comunque effettuati, finalizzati a vitalizi, pensioni o loro incrementi.

La quota a carico è soggetta all'aggravio delle somme aggiuntive per il caso di ritardo nel pagamento. Il mancato versamento della quota a carico e delle somme aggiuntive per il ritardo impedisce l'accredito figurativo del periodo a cui la quota e le relative somme aggiuntive sono riferite. Essa, infine, è soggetta al termine prescrizione quinquennale⁹.

4. La tutela dei dirigenti sindacali nazionali e provinciali.

dicembre 1973, n.1092 al personale dirigente dello Stato e in virtù di ciò tenuti al versamento della contribuzione obbligatoria sugli emolumenti percepiti. In tal caso, infatti, la presenza di una copertura obbligatoria, che per legge dà luogo di per sé alla corresponsione di una pensione, rende inaccessibile a tali soggetti l'istituto della copertura figurativa, che ha ragion d'essere qualora non sussista iscrizione obbligatoria ad una gestione previdenziale (in virtù di quanto previsto dall'art. 31 co. 5 St. Lav.).

⁹ Il procedimento per il versamento della quota a carico è contenuto nelle circolari INPS 28 febbraio 2000, n. 81, 9 dicembre 2002, n. 48 e 14 marzo 2005, n. 45, con l'avvertenza che le disposizioni vanno coordinate e adeguate alle innovazioni introdotte con la circolare INPS 13 luglio 2017, n.113 che ha presentato il modello F24 ELIDE per il versamento della quota a carico.

Come prima detto, i lavoratori chiamati a ricoprire cariche sindacali provinciali o nazionali possono avvalersi dell'aspettativa per motivi sindacali (art. 31 dello Statuto dei lavoratori). L'aspettativa può essere retribuita, nel qual caso si parla di distacco, oppure non retribuita.

L'aspettativa non retribuita non comporta, per il datore di lavoro originario, né il versamento della retribuzione né il versamento dei contributi previdenziali per il lavoratore. Sulla posizione assicurativa del lavoratore, interviene la contribuzione figurativa a carico della gestione cui il sindacalista era iscritto in quanto lavoratore prima di assumere la carica¹⁰.

Durante il periodo di distacco sindacale, invece, sono garantite sia la retribuzione che la relativa contribuzione da parte del datore di lavoro, che continua a corrispondere la retribuzione e i contributi.

Il D.lgs. 564 del 1996 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 figurativa¹¹.

La contribuzione aggiuntiva non dà luogo al riconoscimento di anzianità contributiva, ma ha effetti esclusivamente sulla misura della pensione, aumentando la retribuzione pensionabile.

Con la Circolare n. 129 del 2019 l'Inps ha rivisto gli effetti della contribuzione aggiuntiva sulla pensione dei lavoratori in aspettativa o in distacco sindacale, in particolare l'Istituto ha temperato la riconoscibilità degli emolumenti corrisposti dal sindacato al lavoratore in aspettativa o in distacco ai fini del

¹⁰ Art. 31, co. 3 St. lav, integrato dalle disposizioni di cui all' art. 8, co. 8 L. 155/1981 e all'art. 3 del Dlgs 564/1996.

¹¹ Si veda l'art. 3, co. 5 del D.lgs n. 564 del 20.5.1996

Ai sensi dell'art. 8, co. 8 della L. n. 155 del 23.04.1981 la retribuzione figurativa per i lavoratori collocati in aspettativa ex art. 31 St. lav corrisponde alla retribuzione commisurata a quella cui il lavoratore avrebbe avuto diritto in base ai contratti collettivi di categoria, non comprendendo quegli emolumenti collegati all'effettiva prestazione lavorativa o condizionati da una determinata produttività, né incrementi retributivi o avanzamenti che non siano legati alla sola maturazione dell'anzianità di servizio.

computo della c.d. quota A di pensione del personale assicurato presso le gestioni esclusive e sostitutive dell'AGO.

Più precisamente, 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 tal modo si mira a ridurre possibili abusi posto che l'aumento temporaneo del compenso connesso all'attività sindacale in prossimità del pensionamento non consentirà più tradurlo sulla prima quota di pensione in quanto privo dei suddetti caratteri.