

Perizia giuridica

All'attenzione del signor Matteo Pronzini
Deputato al Gran Consiglio del Canton Ticino

Sulle prestazioni di previdenza professionale accordate agli ex-Consiglieri di Stato ticinesi, in particolare sul “supplemento sostitutivo AVS/AI”

Introduzione

Con lettera del 12 luglio 2018, il sottoscritto è stato pregato di esaminare la legalità delle pensioni e prestazioni di previdenza accordate agli ex-membri del Consiglio di Stato del Canton Ticino, in particolare del “supplemento sostitutivo AVS/AI”. La questione ha generato diversi dibattiti in passato e, dal punto di vista giuridico, essa dipende da diverse leggi cantonali. Prima di cercare una soluzione al problema posto, è quindi necessario rammentare i principali elementi del problema.

A. Gli elementi del problema

Questi elementi comprendono innanzitutto i fatti e in seguito le norme legislative.

I. I fatti

Da un numero significativo di anni, i membri dell'esecutivo ticinese ricevono, lasciando la loro funzione, una rendita di principio annuale alla quale si aggiunge un “supplemento sostitutivo AVS/AI”, in funzione dell'età che raggiungono a quel momento e che non permette loro ancora di ricevere la rendita AVS, che viene percepita in Svizzera solo a partire dei 65 anni, in virtù del diritto federale. Questa rendita sostitutiva è versata almeno dal 1957. È stata prolungata in occasione della promulgazione della legge sulla Cassa pensione del 14 settembre 1976 e adattata regolarmente nel corso degli ultimi decenni. È innanzitutto questo supplemento sostitutivo ad essere controverso. Infatti, la concessione di questa “rendita ponte” porta lo Stato a versare a una decina di ex-Consiglieri di Stato delle somme il cui totale supera a tutt'oggi i 2 milioni di franchi. L'età media dei Consiglieri di Stato recentemente eletti al momento dell'elezione è di 46 anni e

quella al momento della cessazione dell'attività di governo è di 54 anni, fatto che spiega il costo relativamente elevato del supplemento sostitutivo e la controversia che implica (1).

Il Gran Consiglio ha deciso, il 23 febbraio 2015, che questo sistema di previdenza doveva essere riformato. Nell'immediato un decreto legislativo obbliga i Consiglieri di Stato a versare un contributo di previdenza del 9% del loro salario; dalla legislatura 2015-2019, a sua volta lo Stato versa un contributo di previdenza pari del 9% del salario. Il decreto prevedeva un rapporto sulla questione del cambiamento del sistema legislativo. Questo rapporto è stato pubblicato il 20 aprile 2016 (Messaggio no. 7182 citato). Proponeva una revisione totale della Legge sull'onorario e sulle previdenze a favore dei membri del Consiglio di Stato del 19 dicembre 1963. Malgrado ciò, questa riforma è ancora pendente presso la Commissione della gestione e delle finanze del Gran Consiglio e non ha dunque condotto alla promulgazione della prevista nuova legge.

Nel contempo, nel Parlamento ticinese ci sono stati diversi dibattiti generati da interpellanze o mozioni, in particolare quelle del 20 marzo e del 25 aprile 2018 (2).

II. Le regole applicabili

Secondo l'articolo 34 bis della Costituzione ticinese, al titolo "Regime finanziario", la gestione delle finanze del Cantone deve conformarsi ai principi di legalità, parsimonia ed economicità. L'articolo 3 della Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato del 20 gennaio 1986 precisa il principio di legalità, enunciato al suo articolo 2, nel senso in cui le spese dello Stato necessitano di una base legale.

Questa può consistere in una legge o decreto legislativo cantonale o nell'applicazione di norme imperative di diritto federale o, ancora, in una sentenza. I principi di parsimonia ed economicità sono definiti agli articoli 5 e 6 della legge. La concezione ticinese di una base legale per le spese dello Stato corrisponde a quella che prevale nel diritto federale e degli altri cantoni, le cui esperienze e pratica posso quindi risultare pertinenti all'occorrenza.

Nel caso in oggetto, la o le basi legali si trovano o possono essere trovate nei diversi atti legislativi. Lo scopo è di garantire la separazione dei poteri, di impedire all'esecutivo di decidere per conto proprio le spese e di preservare i diritti democratici, in particolare quello di referendum.

La base fondamentale risiede innanzitutto nella Legge sull'onorario e sulle previdenze a favore dei membri del Consiglio di Stato del 19 dicembre 1963. Questo testo, che ha subito diverse revisioni, prevede che l'onorario dei Consiglieri di Stato, corrisponda al 146,5% dello stipendio massimo previsto per i funzionari iscritti nella classe 39a) (art. 6). L'articolo 8 dichiara applicabili ai membri del Governo le norme di cui alle leggi sull'ordinamento e sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti, nella misura in cui concernano le assenze per malattia, infortunio, servizio militare e il corrispondente onorario, le indennità per i figli e le indennità ai superstiti, l'assicurazione contro gli infortuni professionali e non professionali e le modalità di pagamento dell'onorario. Trattandosi di misure di previdenza propriamente dette, l'articolo 9 della legge riconosce ai Consiglieri di Stato che abbandonano la loro funzione per delle ragioni di invalidità o d'età (65 anni compiuti) il diritto a una pensione annuale del 40% dell'onorario durante i primi 5 anni di attività, un aumento del 3% per ogni anno in più fino a raggiungere una massimo del 60%. Secondo l'articolo 10, i Consiglieri di Stato che cessano la loro funzione, dopo i primi tre anni, per dimissioni o per mancata conferma, hanno diritto a delle prestazioni ridotte. La legge non istituisce dei contributi a carico delle

persone beneficiarie della loro pensione, lacuna che è stata colmata con il decreto del 23 febbraio 2015.

La seconda legislazione che entra in considerazione in questo contesto e che è citata nei documenti ufficiali, in particolare nel rapporto della Commissione parlamentare del 19 febbraio 2015 e nel Messaggio del 20 aprile 2016 del Consiglio di Stato, è la Legge sull'istituto di previdenza del Cantone Ticino del 6 novembre 2012. Secondo il suo articolo 3, l'istituto eroga le prestazioni previste dalla presente legge. Sono obbligatoriamente affiliati i magistrati dell'ordine giudiziario e i dipendenti dello Stato che percepiscono un salario annuo minimo stabilito dalla legge (art. 4). Tra le prestazioni dell'istituto figura un supplemento sostitutivo della rendita AVS/AI (art. 6, lett. e). Hanno diritto a questo supplemento i beneficiari di una pensione fintanto che non percepiscono una rendita AVS/AI, in misura dell'80% della rendita massima AVS/AI che percepirebbero se vi fossero ammessi (art. 8, lett. 1). Questo supplemento sostitutivo AVS/AI è finanziato dall'assicurato e dal datore di lavoro, con le modalità disciplinate nel regolamento (art. 8, cpv. 2 e 3).

Il Regolamento in questione è del 17 ottobre 2013. Nel suo stato al 1° gennaio 2017, definisce gli assicurati all'istituto di previdenza come i lavoratori ai sensi dell'articolo 2 del regolamento, che riprende per l'essenziale l'articolo 4 della legge. L'articolo 2, cpv. 2, precisa espressamente che, per i membri del Consiglio di Stato, sono applicabili le disposizioni della legge sugli onorari e sulle previdenze a favore dei membri del Consiglio di Stato, vale a dire la legge citata in precedenza del 19 dicembre 1963, allorché la legge del 2012 non è menzionata. Trattando del supplemento sostitutivo della rendita AVS/AI, l'articolo 45 del regolamento riprende le disposizioni della legge, aggiungendo che il supplemento viene ridotto per i dipendenti che chiedono di essere collocati a riposo con meno di 35 anni di servizio. (cpv. 3).

B. La soluzione del problema

Si tratta di esporre in primo luogo le due tesi che si affrontano in relazione alla legalità del supplemento sostitutivo AVS/AI, poi di confrontarle con le regole di interpretazione della legislazione. Infatti, si tratta nel caso in questione di determinare il significato delle norme topiche, con l'ausilio dei metodi oggettivi che sono utilizzati nel diritto pubblico svizzero.

I. Le due tesi

Secondo il Rapporto della Commissione della gestione e delle finanze del Gran Consiglio ticinese, le misure di previdenza dei Consiglieri di Stato sono regolamentate dal capitolo III della Legge sull'onorario e sulle previdenze a favore del Consiglio di Stato e comprendono o una pensione annua (art. 9), o a un'indennità unica d'uscita per i Consiglieri dimissionari o non confermati dopo 3 anni di attività (art. 10). L'articolo 16 precisa che gli anni passati come dipendente dell'amministrazione sono calcolati allo stesso modo di quelli prestati in qualità di Consigliere di Stato. In questo caso, la Cassa pensioni dello Stato trasferisce allo Stato le tasse e i contributi ricevuti. La Commissione rileva anche che, in virtù dell'articolo 8 della legge sull'istituto di

previdenza del Cantone, i beneficiari di una pensione ricevono il supplemento di sostituzione AVS/AI fino a quando percepiranno la rendita AVS/AI, in misura del 80% (3).

Dal canto suo, il Messaggio del Consiglio di Stato del 20 aprile 2016 dichiara che il diritto al supplemento di sostituzione AVS/AI è attualmente fondato sul diritto “complementare” (disposizioni “*integrative*”), secondo l’articolo 20 della legge del 1963, vale a dire sulle norme dell’istituto di previdenza del Canton Ticino, in misura dell’80% (4). Nel suo Messaggio sulla riforma della Legge sull’onorario e le previdenze a favore dei membri del Consiglio di Stato, quest’ultimo riconosce che il sistema attuale non può essere perpetuato e che una soluzione più conforme all’epoca attuale deve essere trovata, mantenendo comunque una copertura ragionevole ai membri del Governo che lasciano le loro funzioni. Anche il Governo proponeva di introdurre un criterio fondato sull’età per definire il diritto al supplemento sostitutivo AVS/AI, applicato in maniera progressiva, in ragione del 50% dall’età di 50 anni e del 100% a partire dai 55 anni (5), mentre nessun diritto sarebbe stato riconosciuto agli interessati fino al raggiungimento dei 50 anni. In occasione del dibattito in Gran Consiglio del 9 aprile 2018, il vice-presidente e rappresentante del Consiglio di Stato ha espressamente citato come base legale attuale del supplemento sostitutivo AVS/AI l’articolo 20 della Legge sull’onorario e le previdenze a favore dei membri del Consiglio di Stato, e le disposizioni “*integrative*” dell’articolo 8 della legge sull’istituto di previdenza e dell’articolo 45, cpv. 2, del regolamento di applicazione (6).

In seno al Gran Consiglio, diversi interventi hanno contestato la tesi ufficiale della Commissione della gestione e delle finanze e del Consiglio di Stato, facendo notare il carattere opaco del sistema e mettendo in dubbio le basi legali, in particolare per quanto riguarda il supplemento sostitutivo AVS/AI. In particolare, l’interpellanza del 20 marzo 2018 faceva osservare che l’articolo 20 della Legge sull’onorario e le previdenze a favore dei membri del Consiglio di Stato, (disposizioni “*integrative*”) non può essere invocato a titolo di base legale. Secondo l’autore dell’interpellanza, il riferimento al regolamento di previdenza dell’istituto in oggetto si riferisce ai “casi non previsti dalla presente legge” e assolutamente non a “prestazioni” che non sono previste da questa legge del 1963. In altre parole, sempre secondo lui, questo riferimento non permette di aggiungere alle prestazioni già riconosciute un “privilegio supplementare”, che non è menzionato nella legge topica. (7) Fondandosi su questo stesso ragionamento, lo stesso Deputato propone una domanda di restituzione sulla quale dovrebbe decidere il Gran Consiglio in virtù della legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici del 24 ottobre 1988 (art. 20, cpv. 1, lett. a).

II. I metodi di interpretazione della legislazione in Svizzera

Nel caso presente, si tratta di delineare il senso di diverse norme legali promulgate in un’epoca relativamente recente in Canton Ticino. Ai fini dell’interpretazione delle norme scritte, un’abbondante giurisprudenza del Tribunale federale distingue tra più metodi. Innanzitutto, è naturale che l’esegeta inizi il suo esame da un’analisi grammaticale e didattica della norma. Seguendo questo metodo **letterale**, esso si fonda sul senso ordinario delle parole che compongono il testo, a condizione che quest’ultimo sia sufficientemente chiaro.

Dato che non è sempre sufficiente fermarsi alla lettura letterale, bisogna talvolta ricorrere a un’interpretazione **sistematica** delle regole applicabili. Queste non devono solo essere sufficientemente estese nel loro contesto, ma anche nel loro rapporto le une con le altre, dato che l’applicazione della legge necessita di una coerenza. Questa è presupposta, fatto che implica che le

diverse disposizioni topiche devono essere lette in maniera da non contraddirsi. Infine, l'interpretazione **teleologica** permette di completare le precedenti e di determinare il senso della legge identificandone lo scopo. Infatti, la *ratio legis* consiste nei giudizi di valore che hanno motivato l'adozione delle norme e dà loro nel contempo la loro giustificazione e il loro significato.

Secondo il Tribunale federale, questi diversi metodi sono equivalenti, l'esegeta dispone di una certa libertà nello scegliere l'uno o l'altro metodo a seconda di quale ritiene più concludente. Secondo questo procedimento eclettico, è opportuno ricorrere ai diversi metodi, confrontarne i risultati e pervenire alla soluzione che appare come la più ragionevole.

È pur vero che si può anche ricorrere al metodo detto "storico" riferendosi a quello che l'autore della norma ha voluto e inteso all'epoca della sua adozione. Il Tribunale federale riconosce che i lavori preparatori e la volontà del legislatore possono essere un metodo utile per individuare il senso di una norma. Ma questo non lega necessariamente l'esegeta. Inoltre, il ricorso a questo metodo esige la presenza di lavori preparatori chiari e probanti. (8)

III. Il senso e la portata delle disposizioni applicabili

Si tratta di cercare il significato delle disposizioni sopracitate, applicando i diversi metodi di interpretazione generalmente ammessi.

- a. Analizzate **grammaticalmente**, le disposizioni topiche della legge del 1963 sull'onorario e le previdenze a favore dei membri del Consiglio di Stato non possono fondare direttamente un diritto a una pensione di rendita di "sostituzione". Gli articoli 9 e 10 non permettono di dedurre che possa nascere un altro diritto al di là di quello a una pensione annuale prevista. Più delicata è l'analisi dell'articolo 20 della stessa legge, ai sensi del quale, per i casi non previsti dalla presente legge, sono applicabili le disposizioni del regolamento dell'istituto di previdenza del Canton Ticino. Questo rimando è fatto con la menzione alle disposizioni "integrative", vale a dire complementari, mentre gli articoli 9 e 10 sopra citati figurano nel capitolo III intitolato "misure di previdenza".

Tenendo conto dei termini utilizzati nei titoli degli articoli e nel corpo delle disposizioni, appare che gli articoli 9 e 10 generino delle pretese giuridiche, mentre l'articolo 20 mira piuttosto a delle situazioni che non sono considerate dalla legge, ma sempre sicuramente sempre riferite alla procedura e alle modalità relative al versamento di pensioni previste agli articoli 9 e 10. Infatti, la legge del 1963 non contiene nessuna disposizione su questi differenti punti. Non permette di regolare tutte le questioni che nascono dall'applicazione degli articoli 9 e 10. Ben si comprende dunque un rimando alle norme molto più precise della legge sull'istituto di previdenza che è ora del 6 novembre 2012 e che è più dettagliata.

A queste considerazioni si aggiunge il vocabolario utilizzato nell'insieme della legge del 1963 che parla chiaramente di "diritto" negli articoli 9 e seguenti e di "prestazioni" previste dalla presente legge all'articolo 18, allorché l'articolo 20 si riferisce semplicemente ai "casi" non previsti dalla presente legge, espressione sensibilmente più vaga e meno precisa giuridicamente. Se il legislatore cantonale avesse voluto assicurare agli ex-Consiglieri di Stato un supplemento sostitutivo AVS/AI, si sarebbe espresso diversamente e in maniera molto più esplicita, a maggior ragione dato che le somme in gioco sono tutto

fuorché trascurabili (più di fr. 20'000.- all'anno versate per cinque o 10 anni o ancor più a lungo secondo i casi).

- b. Nella misura in cui l'interpretazione letterale della legge del 1963 non permette di arrivare a una conclusione assolutamente certa, a causa dell'utilizzazione di termini vaghi all'articolo 20, è necessario ricorrere anche a un'interpretazione **sistematica** della legislazione ticinese in materia. Se mettiamo in relazione la legge del 1963 con quella del 2012, che si devono completare a vicenda, appare nettamente che rimandano ad oggetti differenti, che il legislatore cantonale ha accuratamente distinto. La legge del 1963 è decisamente un testo particolare, che mira esclusivamente i membri del Consiglio di Stato. Invece, la legge del 2012 è un testo molto più generale, che si applica ai magistrati dell'ordine giudiziario e al personale dello Stato ai sensi dell'articolo 4. Così, le prestazioni previste dall'articolo 6, tra le quali figura il contributo sostitutivo AVS/AI, sono state istituite per le persone interessate dalla legge del 2012, il cui campo d'applicazione non si estende ai membri del Consiglio di Stato, i quali sono esclusi implicitamente e *a contrario*. In questa prospettiva, sarebbe contraddittorio, per non dire incoerente, dedurre dalla legge sull'istituto di previdenza del Cantone delle pretese giuridiche al beneficio dei membri del Consiglio di Stato, i quali diritti trovano invece fondamento nella legge speciale del 1963. Così, l'interpretazione sistematica permette di evitare ogni contraddizione tra l'una e l'altra legge che hanno campi d'applicazione fundamentalmente distinti. In altri termini, l'articolo 6 della legge del 2012 non può essere considerato una base legale per un supplemento sostitutivo AVS/AI per gli ex-Consiglieri di Stato.

Il rimando operato all'articolo 20 della legge del 1963 sotto il titolo disposizioni complementari ("*integrative*") non permette dunque di considerare che le prestazioni previste all'articolo 6, lett. e, della legge del 2012 sono dovute agli ex-Consiglieri di Stato. Infatti, l'articolo 6 si applica espressamente alle persone che sono obbligatoriamente affiliate all'istituto di previdenza conformemente all'articolo 4 della medesima legge. Ebbene, i membri del Consiglio non sono affiliati all'istituto di previdenza né secondo la legge del 1963, né secondo la legge del 2012. Inoltre, l'articolo 8, cpv. 2 e 3, dispone che il complemento sia finanziato dal datore di lavoro e dal lavoratore; non risulta che né il Cantone e nemmeno i Consiglieri di Stato garantiscano un tale finanziamento. Infine, gli articoli 9 e 10 di questa legge del 1963 non parlano di un'affiliazione all'istituto di previdenza del Cantone. Ma, piuttosto, l'articolo 16 precisa che, se un affiliato all'istituto di previdenza è eletto in Consiglio di Stato, l'istituzione trasferisce allo Stato la somma delle tasse e contributi ricevuti. Questa precisione significa che il legislatore ha accuratamente distinto i membri del Consiglio di Stato e gli affiliati alla Cassa pensioni. Allorché i secondi ricevono l'insieme delle prestazioni previste dall'articolo 6, i primi hanno solo i diritti riconosciuti dagli articoli 9 e 10 della legge del 1963.

- c. Un'interpretazione **teleologica** della legislazione cantonale e in particolare della legge del 2012 conferma le osservazioni precedenti. Il regolamento di previdenza del 17 ottobre 2013 apporta delle precisioni utili concernente lo scopo e la ragion d'essere del supplemento sostitutivo AVS/AI. L'articolo 45 conferisce un diritto a questo supplemento alle persone che vanno in pensione anticipata o per ragioni d'età, che non hanno ancora diritto a una rendita AVS/AI (art. 45, cpv. 1). Il supplemento viene ridotto proporzionalmente per i membri del personale che domandano di andare in pensione con meno di 35 anni di servizio (art. 45, cpv. 3). Queste disposizioni mostrano chiaramente che

il supplemento sostitutivo si indirizza a delle persone, che sono funzionari, relativamente vicine all'età di 65 anni e che, in regola generale, hanno già 35 anni di servizio. Nessuna di queste disposizioni appare applicabile ai membri del Consiglio di Stato, che vanno generalmente in pensione a 55 anni, dopo una durata di funzione di circa 8 a 12 anni. Inoltre, il senso di questo supplemento sostitutivo sembra essere di facilitare il pensionamento anticipato per un periodo relativamente breve, in genere da 1 a 5 anni al massimo e piuttosto di 2 o 3 anni. Questo non è il caso dei Consiglieri di Stato che lasciano le loro funzioni molto prima e per i quali non si può parlare di vero e proprio pensionamento anticipato. Riconoscere un diritto a un supplemento sostitutivo AVS-AI ai Consiglieri di Stato che, per una ragione o un'altra, lasciano il loro incarico, significherebbe versare loro un'autentica rendita pensionistica supplementare durante numerosi anni, in alcuni casi per oltre un decennio. Questo non è manifestamente il senso del supplemento sostitutivo previsto dall'articolo 45 del regolamento, il quale deve servire da ponte tra un pensionamento anticipato e l'età di pensionamento fissata dal diritto federale a 65 anni.

- d. Se facciamo la sintesi dei diversi metodi di interpretazione delle disposizioni applicabili, arriviamo alla conclusione che queste ultime non conferiscono alcun diritto a un supplemento sostitutivo AVS-AI per gli ex-Consiglieri di Stato ticinesi. In altri termini, questa spesa, che è di una certa rilevanza e che ricorre ogni anno, non dispone della necessaria base legale.

Conclusione

Il supplemento sostitutivo AVS-AI versato agli ex-membri del Consiglio di Stato ticinese non riposa su una base legale sufficiente ai sensi delle esigenze della Costituzione e della legge cantonale.

Préverenges, 12 settembre 2018.

Etienne Grisel

1) Messaggio del Consiglio di Stato del 20 aprile 2016, no. 7172 sulla modifica della Legge sull'onorario e sulle previdenze a favore del Consiglio di Stato, pp. 3-4.

2) Messaggio citato del 20 aprile 2016, Verbali delle sessioni del 9 aprile e 8 maggio 2018, e la domanda di restituzione proposta al Gran Consiglio il 24 aprile 2018.

3) Rapporto della Commissione della gestione e delle finanze del 19 febbraio 2015, p.6.

4) Messaggio n° 7182 del 20 aprile 2016, p. 12.

5) Ibid, p. 13.

6) Sessione 45 del Gran Consiglio del 9 aprile 2018, estratto del verbale, p. 2-3.

7) Interpellanza del Deputato Matteo Pronzini, p. 2, n° 6, let. c.

8) ATF 116 Ia 367-9; per la giurisprudenza tradizionale ATF 115 Ia 130; 114 Ia 28; 110 Ib 8; per la pratica più recente ATF 130 II 71-2; 134 I 184; 134 II 249; 138 II 224; 139 II 56.

Traduzione a cura della redazione di Solidarietà. Fa stato la versione originale in francese.