

## **Previdenza dei membri del Consiglio di Stato - Pretesa di risarcimento del 24 aprile 2018 formulata dal deputato M. Pronzini - Quesiti SCF**

Signor coordinatore,

signori deputati,

con riferimento alla pretesa di risarcimento presentata dal deputato M. Pronzini il 24 aprile scorso riguardo alle pensioni dei Consiglieri di Stato, la Sottocommissione finanze (SCF) ha richiesto una mia valutazione giuridica, segnatamente:

- sulla legalità del **supplemento sostitutivo AVS/AI** versato agli ex Consiglieri di Stato,
- sulla legalità dei **riscatti**, e
- sulla legalità dei **prelievi per il finanziamento dell'abitazione primaria**.

1. A tale riguardo, appare anzitutto doveroso ricordare come il vigente quadro legislativo che sorregge e disciplina specificatamente il regime previdenziale applicabile ai membri del Consiglio di Stato comprenda sostanzialmente la **legge sull'onorario e sulle previdenze a favore dei membri del Consiglio di Stato del 19 dicembre 1963** (RL 172.400) – v. in particolare gli artt. 9 segg.<sup>1</sup> – e il **Regolamento di previdenza dell'Istituto di previdenza del Cantone Ticino del 17 ottobre 2013** (stato al 1° gennaio 2017). Necessario appare anche il rinvio alla **legge sull'Istituto di previdenza del Cantone Ticino del 6 novembre 2012** (RL 174.100).
2. Quanto al **primo quesito** posto in relazione al **supplemento sostitutivo AVS/AI versato agli ex Consiglieri di Stato**, si osserva come la citata legge sull'onorario e sulle previdenze non disciplini

---

<sup>1</sup> **Art. 9 - Pensione per invalidità e vecchiaia**

*I Consiglieri di Stato che abbandonano la loro funzione per invalidità o vecchiaia (65 anni compiuti) hanno diritto a una pensione annua del 40% dell'onorario durante i primi cinque anni di attività. Essa aumenta del 3% per ogni anno in più fino a raggiungere il massimo del 60%.*

**Art. 10 - Dimissioni, mancata conferma**

*1) Consiglieri di Stato che cessano dalla loro funzione, dopo i primi tre anni, per dimissioni o per mancata conferma, hanno diritto a una pensione annua del 15% dell'onorario. Essa aumenta del 3,75% per ogni anno in più fino a raggiungere il massimo del 60%.*

*2) Nei primi tre anni percepiscono, per ogni anno, un versamento unico corrispondente al 15% dell'onorario.*

espressamente tale aspetto (gli art. 9 e 10 non apportano elementi utili al riguardo), limitandosi semmai a rinviare - a dire il vero in maniera piuttosto generica - al Regolamento di previdenza dell'Istituto di previdenza del Cantone Ticino, il quale dovrebbe fornire una risposta a quelle questioni non contemplate da detta legge (v. art. 20<sup>2</sup>)<sup>3</sup>.

Sulla scorta delle indicazioni fornite dal precitato art. 20, appare dunque fondamentale tracciare il tenore di questa norma e delimitarne il campo d'azione, identificando il senso che il legislatore ticinese ha voluto attribuire all'espressione "*casi non previsti dalla presente legge*" cui l'articolo fa riferimento nonché all'espressione "*sono applicabili*".

A titolo preliminare si rileva come dal tentativo di procedere a un'**interpretazione meramente storica** della disposizione legislativa in oggetto non siano emersi, sulla base dei materiali legislativi a disposizione<sup>4</sup>, elementi utili a definire il senso e la portata delle espressioni "*casi non previsti*" e "*sono applicabili*" di cui all'art. 20.

In forza di un'**interpretazione letterale** della terminologia impiegata all'art. 20, appare difficile correlare l'espressione "*casi non previsti*" - dal tenore, come detto, generico e indeterminato - a una prestazione positiva come quella del supplemento sostitutivo ex art. 6 let. e) e 8 della legge sull'Istituto di previdenza del Cantone Ticino<sup>5</sup> ed ex art. 45 del Regolamento di previdenza dell'Istituto di previdenza del Cantone Ticino<sup>6</sup>, riconosciuta dall'Istituto di previdenza (IPCT) ai

---

<sup>2</sup> **Art. 20 – Disposizioni integrative**

*Per i casi non previsti dalla presente legge sono applicabili le disposizioni del regolamento di previdenza dell'Istituto di previdenza del Cantone Ticino.*

<sup>3</sup> Per completezza si segnala che l'unico esplicito rinvio che la legge sull'onorario e sulle previdenze a favore dei membri del CdS fa alle norme di cui alle leggi sull'ordinamento e sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti (art. 8) riguarda esclusivamente le assenze per malattia, infortunio, servizio militare e il corrispondente onorario (let. a), le indennità per i figli e le indennità ai superstiti (let. b), l'assicurazione contro gli infortuni professionali e non professionali (let. c) e le modalità di pagamento dell'onorario (let. d).

<sup>4</sup> V. in particolare il Messaggio n. 6666 del 10 luglio 2012 sulla nuova legge sull'Istituto di previdenza dei dipendenti dello Stato, modifica della legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 15 marzo 1995, della legge sugli stipendi degli impiegati e dei docenti del 5 novembre 1954, della legge sugli onorari dei magistrati del 14 maggio 1973, della legge sull'onorario e sulle previdenze a favore dei membri del Consiglio di Stato del 19 dicembre 1963 e del decreto legislativo concernente la previdenza a favore dei magistrati dell'ordine giudiziario dell'11 dicembre 1985 (ex Legge Cassa pensioni) con i relativi rapporti e i materiali legislativi originari risalenti al 1963 o posteriori, unitamente a quelli relativi alla legge previgente, datata 15 settembre 1959.

<sup>5</sup> **Art. 8 - Supplemento sostitutivo della rendita AVS/AI**

*1I beneficiari della pensione ricevono il supplemento sostitutivo AVS/AI fin tanto che non percepiscono una rendita AVS/AI. Il supplemento sostitutivo AVS/AI è pari all'80% della rendita massima AVS/AI che il beneficiario percepirebbe se vi fosse ammesso.*

*2Il supplemento sostitutivo AVS/AI è finanziato dall'assicurato e dai datori di lavoro.*

*3Le modalità di calcolo e di ripartizione del finanziamento tra i datori di lavoro e gli assicurati sono disciplinate dal regolamento di previdenza dell'Istituto.*

<sup>6</sup> **Art. 45 - Supplemento sostitutivo AVS/AI**

*1Il pensionato anticipato o per vecchiaia ha diritto a un supplemento sostitutivo annuo fintanto che non percepisce una rendita AVS/AI.*

*2Il supplemento sostitutivo dell'AVS/AI ammonta all'80% della rendita massima AVS/AI che il beneficiario percepirebbe se vi fosse ammesso.*

*3Il supplemento sostitutivo dell'AVS/AI è ridotto proporzionalmente per i dipendenti che chiedono di essere collocati a riposo con meno di 35 anni di servizio, ed è proporzionale al grado di occupazione medio degli ultimi 10 anni di servizio. Se non sono disponibili gli ultimi 10 anni di servizio, si prende in considerazione il numero di anni di servizio effettivo.*

*4Determinante per il computo degli anni di servizio è l'ultima data d'entrata in servizio effettiva o in mancanza di essa la data di entrata in servizio. Le frazioni di anno di servizio pari o superiori a 6 mesi sono computate un anno intero.*

*5Per gli assicurati entrati in servizio prima del 1° gennaio 1995, gli anni di servizio sono rivalutati nella misura di 3.5/3.*

dipendenti, a condizioni ben precise. È infatti innegabile che il senso naturale del termine “caso” rinvia semmai a concetti come “fattispecie”, “situazioni”, “circostanze” ecc. ma non a vere e proprie prestazioni positive, non contemplate dalla legge. Pertanto, appare più che dubbio che l'interpretazione letterale dell'espressione “*casi non previsti*” possa condurre a includere in tale concetto delle prestazioni pensionistiche supplementari, riconosciute facendo peraltro totale astrazione delle condizioni cui esse soggiacciono, conformemente alle normative che le istituiscono per gli affiliati all'IPCT.

Infatti, occorre rammentare le condizioni poste dal precitato art. 8 e dall'art. 29<sup>7</sup> del Regolamento di previdenza, che prevedono il riconoscimento del supplemento sostitutivo unicamente a coloro i quali, giacché beneficiari della pensione anticipata o di vecchiaia, si collocano in una precisa fascia d'età compresa tra i 58 e i 65 anni (e al riguardo non va inoltre dimenticato che il supplemento sostitutivo AVS/AI viene ridotto proporzionalmente per i dipendenti che chiedono di essere collocati a riposo con meno di 35 anni di servizio<sup>8</sup>, ciò che non sembrerebbe essere invece il caso per i membri del Consiglio di Stato). È evidente, al riguardo, che l'espressione “*sono applicabili*” rappresenta (unicamente) un rinvio alle disposizioni contenute nel Regolamento di previdenza, che dovrebbero venir applicate in maniera rigorosa (così come descritte nel testo legislativo), senza che dalla normativa possano venir estrapolati “a piacimento” specifici concetti, in totale astrazione delle condizioni e delle regole in esso contenute. A mente di chi scrive, appare dunque chiaro come il rinvio in questione non possa riguardare il riconoscimento di prestazioni supplementari, attribuite in maniera alquanto improvvisata, ignorando il senso e il tenore delle disposizioni applicabili.

Ecco quindi che l'interpretazione fornita alla norma dal Consiglio di Stato non appare compatibile con il senso letterale dell'art. 20, che istituisce sì un rinvio, ma non al fine di concedere prestazioni positive supplementari, ignorando peraltro le condizioni alle quali dette prestazioni soggiacciono.

A supporto della presente linea interpretativa vi sarebbero del resto **due ulteriori elementi**, che risiederebbero, da un lato, nello scopo attribuito al supplemento sostitutivo dall'apparato previdenziale e, dall'altro, nella modalità di calcolo impiegata per la definizione della rendita pensionistica e del relativo supplemento sostitutivo dei dipendenti, rispettivamente dei membri del CdS; infatti, lo scopo della prestazione positiva in oggetto - riconosciuta, come abbiamo visto, a coloro i quali intendono beneficiare del pensionamento anticipato (58-65 anni) o di vecchiaia (60-65 anni) - sarebbe quello di compensare il fatto che in questa precisa situazione (di pensionamento anticipato o di vecchiaia), il dipendente non beneficia ancora della rendita AVS. Il supplemento sostitutivo dovrebbe quindi rappresentare una sorta di **misura transitoria** in grado di accompagnare il beneficiario di una rendita pensionistica (nel regime del pensionamento anticipato e del pensionamento di vecchiaia) dal 58esimo anno d'età fino al compimento del 65 anno, ciò che nel caso dei Consiglieri di Stato non verrebbe invece corrisposto a titolo di misura transitoria e d'accompagnamento. Rendere applicabile il supplemento sostitutivo AVS agli ex Consiglieri di

---

<sup>7</sup> **Art. 29 - Procedure di pensionamento anticipato e di vecchiaia**

*1Il pensionamento a 65 anni avviene d'ufficio sulla scorta della risoluzione governativa o della comunicazione del datore di lavoro esterno di esonero dal servizio.*

*2Il dipendente che intende usufruire del pensionamento anticipato a partire da 58 anni, o per vecchiaia fra i 60 anni di età e i 65 non compiuti, è tenuto ad inoltrare richiesta all'Autorità di nomina, con copia all'Istituto di previdenza. L'inizio del pensionamento decorre dal primo giorno del mese successivo allo scioglimento del rapporto di lavoro.*

*3Al raggiungimento dei 60 anni l'assicurato non può rinunciare alla pensione, a meno che lo stesso inizi immediatamente una nuova attività dipendente. In questo caso la prestazione di libero passaggio è trasferita alla nuova Istituzione di previdenza.*

<sup>8</sup> V. art. 45 cpv. 3 del Regolamento di previdenza

Stato nelle modalità attualmente in atto risulterebbe pertanto incompatibile con la natura stessa di quella che è concepita come una rendita ponte.

Si ricorda inoltre che, a differenza di quanto avviene per gli ex Consiglieri di Stato, la **rendita calcolata per i dipendenti equivale al 60% del salario assicurato** (nel regime del primato delle prestazioni), **ciò che non corrisponde tuttavia al salario lordo percepito, bensì al salario lordo, detratta la deduzione di coordinamento**. Di conseguenza per i dipendenti la prestazione derivante dal 2° pilastro non equivale al 60% del salario lordo, bensì al 60% di un importo che risulterebbe inferiore al salario lordo (la cui differenza dovrebbe essere assicurata attraverso il regime del 1° pilastro), mentre nel caso del **regime pensionistico applicato agli ex Consiglieri di Stato, la prestazione è calcolata sulla base del 60% del salario lordo, senza la deduzione di coordinamento**. In sostanza dunque, **il Consigliere di Stato posto al beneficio della pensione** (ad esempio con la pensione massima), **con il meccanismo attualmente in essere beneficia di un salario equivalente al 60% dell'onorario annuo previsto all'art. 6 della legge sull'onorario e sulle previdenze a favore dei membri del Consiglio di Stato<sup>9</sup> (pari a ca. CHF 244'000.-) e a una prestazione previdenziale pari al 60% del salario lordo, da cui però non verrebbe sottratta - come accade invece per i dipendenti - la deduzione di coordinamento**. Questa considerazione supplementare rende pertanto ancor più dubbio che si possa effettuare una comparazione tra il regime vigente per i dipendenti statali e quello dei Consiglieri di Stato, i quali, come abbiamo visto, beneficiano di un trattamento diverso.

### **In sintesi:**

Considerato quanto precede e tenuto conto delle problematiche evidenziate, ci si permette di porre in serio dubbio che la prestazione del supplemento sostitutivo possa essere validamente inclusa tra i "*casi non previsti*" di cui al citato art. 20, a titolo di disposizione suppostamente applicabile del Regolamento di previdenza, così da riconoscere ai membri del CdS un supplemento sostitutivo, oltretutto attribuito alle condizioni favorevoli in atto. Ne consegue che, a mente del sottoscritto, il contributo sostitutivo AVS/AI attualmente corrisposto agli ex Consiglieri di Stato (indipendentemente dalla loro età al momento del versamento), oltre ad essere incompatibile con le condizioni (imperative) poste dagli art. 8 e 29 del Regolamento di previdenza, non poggia su una base legale sufficiente, esigenza quest'ultima che, per quanto attiene alle spese, si fonda su di un principio generale del diritto pubblico peraltro ribadito dalla stessa Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato (RL 600.100) all'art. 3 cpv. 1<sup>10</sup>.

Ciò detto, anche nell'ipotesi di un'interpretazione senz'altro "forzata" tendente ad annettere il contributo sostitutivo riconosciuto ai membri del Consiglio di Stato al campo d'applicazione del precitato art. 20, le condizioni chiare ed esplicite poste ai fini dell'attribuzione di detto contributo (vale a dire il fatto d'aver almeno 58 anni d'età e 35 anni di servizio<sup>11</sup>) nel caso dei Consiglieri di Stato non sono, per ragioni che sfuggono al sottoscritto, prese minimamente in considerazione,

---

#### <sup>9</sup> **Art. 6 – Onorario**

*1L'onorario annuo dei membri del Consiglio di Stato è pari al 146,5% dello stipendio massimo previsto per i funzionari iscritti alla 39a classe d'organico, escluso l'aumento straordinario dell'art. 7 bis, cpv. 1, lett. a) della legge stipendi.*

*2Il presidente riceve un supplemento di fr. 2'000.-; il vicepresidente di fr. 1'000.-.*

<sup>10</sup> secondo il quale "le spese necessitano di una base legale".

<sup>11</sup> V. art. 8 della Legge sull'Istituto di previdenza del Cantone Ticino e art. 45 del Regolamento di previdenza dell'Istituto di previdenza.

essendo il supplemento sostitutivo corrisposto loro integralmente a prescindere dall'età e dagli anni di servizio. Ne consegue che detto contributo rimarrebbe comunque privo di una sufficiente base legale.

3. Circa il **secondo quesito** posto, si rileva come la legge sull'onorario e sulle previdenze a favore dei membri del CdS non preveda disposizioni specifiche sul **tema del riscatto**. Ciononostante, si ritiene che non vi siano ragioni di escludere radicalmente, a priori, la possibilità per i Consiglieri di Stato di riscattare uno o più anni al fine di migliorare le prestazioni di vecchiaia, ancorché la legge sull'onorario e sulle previdenze non ne faccia direttamente menzione, limitandosi semmai a richiamare il concetto di riscatto unicamente in relazione agli ex dipendenti, nel contesto definito all'art. 15. In quest'ottica, si ritiene che il rinvio di cui all'art. 20 della legge sull'onorario e sulle previdenze a favore dei membri del Consiglio di Stato potrebbe anche rendere applicabile a questi ultimi il regime posto dall'art. 12 del Regolamento di previdenza dell'Istituto di previdenza del Cantone Ticino<sup>12</sup>, non parendo in particolare inammissibile l'interpretazione secondo cui l'ipotesi di una richiesta di riscatto possa essere trattata alla stregua di un "caso non previsto" dalla legge in parola. Il problema potrebbe comunque porsi in relazione ai calcoli sinora attuati per determinare il "prezzo" degli anni riscattabili. In questo senso, il quesito andrebbe posto direttamente a chi ha eseguito tali calcoli con riferimento a casi concreti, rispettivamente a uno specialista in scienze attuariali che potrebbe valutare nel dettaglio e con debita cognizione di causa fattispecie ipotetiche o verificatesi.
4. In riferimento al **terzo quesito** concernente la **legalità dei prelievi per il finanziamento dell'abitazione primaria**, per potersi esprimere al riguardo al sottoscritto servirebbero, imperativamente, ulteriori informazioni, suppostamente da parte dell'IPCT o del Consiglio di Stato, sulle esatte circostanze in cui sarebbero avvenuti determinati prelievi, sulle modalità con le quali questi sarebbero stati effettuati, sul calcolo eseguito a tal fine e, più nel dettaglio, sulle giustificazioni e sui ragionamenti in base ai quali tali prelievi sarebbero stati concessi. Qualora la

---

<sup>12</sup> **Art. 12 - Riscatto**

1L'assicurato può migliorare le sue prestazioni nei limiti previsti dagli art. 79b e 79c LPP e dagli art. 60a, 60b, 60c e 60d dell'Ordinanza sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPP2), esclusi i casi che beneficiano della norma transitoria secondo l'art. 24 cpv. 3, 4 e 5 Lipct.

2Il calcolo della somma di riscatto massima avviene sulla base delle tabelle di cui all' allegato no. 1. Il pagamento della somma di riscatto da parte dell'assicurato avviene mediante versamento unico, entro 30 giorni dalla data di presentazione della domanda.

3La somma di riscatto può essere:

- la prestazione di libero passaggio trasferita da un altro Fondo di previdenza;
- la partecipazione pattuita al momento del contratto d'assunzione fra l'assicurato ed il datore di lavoro;
- la quota parte della prestazione di libero passaggio o della rendita trasferita dall'ex coniuge o dall'ex partner registrato (art. 22 e 22c LFLP);
- l'importo versato interamente dall'assicurato, compresi il rimborso dei prelievi effettuati per l'abitazione primaria (art. 30d LPP) ed il recupero delle prestazioni versate in caso di divorzio o di scioglimento giudiziale dell'unione domestica registrata (art. 22d cpv. 1 LFLP);
- un importo proveniente dalla previdenza professionale vincolata ai sensi dell'OPP3.

4La somma di riscatto è stabilita sulla base dell'allegato no. 1, ritenuto che la data di computo sul conto individuale dell'assicurato corrisponde alla data di accredito a favore dell'Istituto di previdenza.

5In deroga al cpv. 4 la somma di riscatto può superare il massimo consentito stabilito secondo l'allegato no. 1, in caso di trasferimento della prestazione di libero passaggio da altre Istituzioni di previdenza, di trasferimento di una quota di libero passaggio o di una quota di rendita nell'ambito della procedura di divorzio o di scioglimento giudiziale dell'unione domestica registrata e in caso di rimborso di un prelievo effettuato nell'ambito della procedura relativa all'accesso alla proprietà.

6Il pensionato per invalidità che per divorzio o per scioglimento giudiziale dell'unione domestica registrata subisce una riduzione delle prestazioni non ha la possibilità di riscatto secondo l'art. 22d cpv. 2 LFLP.

SCF confermasse l'intenzione di ricevere un parere del sottoscritto su questo tema particolarmente delicato e complesso, vi sarei pertanto grato se, nell'esercizio dell'Alta vigilanza, voleste inoltrare delle richieste d'informazioni alle parti interessate nel senso da me indicato.

Con vivo ossequio.

**Il Consulente giuridico del Gran Consiglio:**

avv. T. Veronelli