



Incarto n
NLP 1259/2021/AP

Lugano
29 aprile 2021

Ministero pubblico

Decreto di non luogo a procedere

In nome
della Repubblica e Cantone Ticino

Il Procuratore Generale

Andrea Pagani

SERVIZI DEL GRAN CONSIGLIO

REG: 30 APR. 2021

adesso a UP

Viste le segnalazioni del Gran Consigliere Matteo PRONZINI, Bellinzona, datate 25 aprile 2018, 24 marzo 2018 (ricevuta il 28 maggio 2018), 20 novembre 2018, 29 gennaio 2019, 12 febbraio 2019 e 11 maggio 2019 - (INC.2018.3413);

in relazione: al riscatto di anni di misure di previdenza da parte dei Consiglieri di Stato.

Considerato che: 1. con i suddetti esposti il Gran Consigliere Matteo PRONZINI ha segnalato al Ministero Pubblico per eventuale "rilevanza penale", fra altro, il fatto che alcuni Consiglieri di Stato hanno potuto riscattare degli anni di previdenza professionale ad un "prezzo" troppo basso, creando così un danno allo Stato del Canton Ticino.

2. In particolare dall'esposto datato 24.03.2018 si legge quanto segue:

In base all'attuale Legge sull'onorario e sulle previdenze a favore dei membri del Consiglio di Stato del 1963, un Consigliere di Stato può riscattare anni di contribuzione così da migliorare il proprio vitalizio al momento dell'uscita dall'Esecutivo cantonale.

Nel corso degli ultimi anni sono stati almeno 3 i Consiglieri di Stato che hanno esercitato tale facoltà, riscattando 4-5 anni a testa.

"Ad una mia precisa domanda sul costo di un anno di riscatto, il Presidente del Consiglio di Stato Claudio Zali ha risposto che il calcolo della somma da versare per il riscatto di anni di contribuzione mancanti avviene come per il personale assoggettato all'ICPT: ovvero, quindi sulla base di tabelle attuariali (EVK 2000), le quali sono calibrate su un'età di pensionamento media di 62 anni, e applicando il quoziente di 1/40 (essendo 40 il numero di anni contributivi necessari al conseguimento della rendita massima del 60% per i dipendenti dello Stato ancora soggetti al sistema del primato delle prestazioni). Secondo indiscrezioni giornalistiche, ciò corrisponderebbe, per i Consiglieri di Stato, a circa 50'000 franchi per un anno di riscatto.

Sappiamo però che un Consigliere di Stato beneficia, in media, del vitalizio già a 52 anni, e che per raggiungere il massimo della rendita gli bastano 15 anni di presenza nell'Esecutivo. Dunque, al fine di definire un prezzo corretto di un anno di riscatto, occorre calibrare le tabelle attuariali (EVK 2000) e il quoziente sulla base di questi dati – vitalizio a 52 anni e soli 15 anni di contribuzione – per un salario di 244'000 franchi

(remunerazione attuale di un Consigliere di Stato – la quale corrisponde direttamente all'onorario assicurato, dal momento che, per il calcolo del vitalizio, non viene sottratta dal reddito la cosiddetta deduzione di coordinamento AVS-AI. Il risultato di tale calcolo è di almeno 160'000 franchi quale prezzo corretto per un anno di riscatto. Dunque, almeno 3 volte quanto viene oggi richiesto dal Consiglio di Stato ai suoi membri per il riscatto di un anno di contribuzione.

Tale calcolo è indirettamente confermato dalla documentazione allegata, proveniente da una fonte al di sopra di ogni sospetto.

Considerato che negli ultimi anni almeno 3 Consiglieri di Stato hanno riscattato 4 anni di contribuzioni a testa, abbiamo un danno per lo Stato di almeno 1'320'000 franchi.”

3. Per corroborare la tesi della segnalazione, il prefato deputato ha versato agli atti il 29.01.2019 un parere allestito il 24.01.2019 da un attuario attivo presso Swiss Risk & Care di Vézenaz (broker multispecialistico nel campo delle assicurazioni, dei fondi previdenziali e dei servizi di risorse umane; cfr. www.swissriskcare.ch). Attuario che, incaricato di allestire una tabella (“*une tablelle*”) dei riscatti delle prestazioni assicurate ai membri dell'Esecutivo cantonale in virtù della Legge sull'onorario e sulle previdenze a favore dei membri del Consiglio di Stato (LOnCdS), si è limitato a concludere come segue il suo studio: “*Nous avons établi des montants de rachat en vue de la retraite d'une part et de la démission d'autre part. Etant donné le rythme différencié de progression de la pension entre la retraite et la démission, il paraît difficile de prévoir un rachat à l'avance, ce qui renchérit le coût du rachat. Pour pouvoir prévoir le rachat à l'avance, il faudrait soit renoncer à l'un des deux, soit avoir un rythme de croissance égal pour les deux cas*”.
4. Perizia, quindi, che non si è confrontata col problema di fondo qui determinante.

In effetti se è vero che negli ultimi quindici anni (ossia nel periodo non ancora potenzialmente toccato dalla prescrizione applicabile al reato di abuso di autorità qui ipotizzabile) alcuni Consiglieri di Stato hanno effettivamente riscattato anni di misure previdenziali (cfr. documentazione acquisita agli atti il 04.03.2021 dalla Divisione delle risorse), è in questa sede solo determinante rispondere ai quesiti a sapere se i Ministri, di principio, avevano diritto a procedere ai prefati riscatti, rispettivamente, in caso di risposta affermativa, se gli anni riscattati siano stati pagati ad un prezzo fissato in base a calcoli non arbitrari tenuto conto del fatto che la specifica legge, la LOnCdS, quanto ai criteri da utilizzarsi per la quantificazione, risulta totalmente silente.

In effetti, solo se fosse constatata l'applicazione di un metodo di calcolo manifestamente insostenibile a favore di uno o più Consiglieri di Stato, ecco che potrebbe sorgere il sospetto circa la commissione del reato di cui all'art. 312 CP, secondo cui commettono abuso di autorità (e sono puniti con una pena detentiva sino a cinque anni o con una pena pecuniaria) i membri di una autorità (ad esempio i Consiglieri di Stato) od i funzionari (per esempio i dipendenti dell'allora Cassa pensione dello Stato o dell'IPCT; cfr. DTF 144 IV 240, consid. 2.4.1., nonché DTF 141 IV 329, consid. 1.3.) che abusano dei poteri della loro carica al fine di procurare a sé o ad altri un indebito profitto o di recar danno ad altri.

Scopo di questa norma è infatti da un lato garantire la presenza di autorità e funzionari degni di affidamento e dall'altro assicurare il cittadino di fronte ad abusi del potere dello Stato. L'elemento costitutivo del reato consiste in un abuso di autorità, cioè il fatto di avvalersi, in maniera illecita e con effetto obbligatorio, di poteri conferiti dalla propria carica (DTF 108 IV 48). In altre parole l'autore deve fare uso dell'autorità che gli conferisce la carica in modo illegittimo, ossia che in forza della stessa disponga o decida là dove ciò non dovrebbe accadere (LOGOZ, Commentario, PS II, art. 312 no. 4). L'art. 312 CP si riferisce unicamente alle decisioni ed ai provvedimenti presi in virtù della propria carica o funzione che superano i limiti posti da questa (TRECHSEL, Schweizerisches Strafgesetzbuch, art. 312, no. 3, REHBERG, Strafrecht IV, art. 312 no. 1.2, STRATENWERTH, Schweizerisches Strafrecht, BT II, art. 312 no. 9, CORBOZ, Les infractions en droit suisse, art. 312 no. 7 e 8 e FAVRE/PELLET/STOUDMANN, Code pénal annoté, art. 312 no. 1.2). Il reato di abuso di autorità si configura quindi soltanto nel caso in cui l'autore fa uso dei poteri conferitigli dalla sua carica per conseguire scopi diversi da quelli leciti e corrispondenti ai doveri della sua funzione (NIGGLI/WIPRÄCHTIGER, in Commentario basilese, art. 312 no. 5 segg., TRECHSEL, op. cit., art. 312 no. 6 e DTF 114 IV 41, 113 IV 29). In DTF 127 IV 209 il TF ha precisato che il reato di abuso di autorità è dato nel caso di colui che, nell'esercizio delle sue funzioni, usa in modo illecito il potere o la costrizione approfittando della sua particolare posizione di forza.

Dal profilo soggettivo è necessario il dolo specifico ossia che l'autore abbia agito intenzionalmente, cioè con coscienza e volontà al fine di conseguire un indebito profitto o di danneggiare altri. Il dolo eventuale è sufficiente (NIGGLI/WIPRÄCHTIGER, op. cit., art. 312 no. 16 e 17, TRECHSEL, op. cit., art. 312 no. 7, REHBERG, op. cit., art. 312 no. 2, STRATENWERTH, op. cit., art. 312 no. 11 e 12, LOGOZ, op. cit., art. 312 no. 5 e FAVRE/PELLET/STOUDMANN, op. cit., art. 312 no. 1.1).

In ogni caso, secondo unanime dottrina, l'elemento soggettivo del reato di cui all'art. 312 CP non è riempito se l'autore crede di agire conformemente ai suoi obblighi ("*wenn er glaubt, pflichtgemäss zu handeln*"; TRECHSEL, op. cit., art. 312, no. 7; HEIMGARTNER in: Commentario basilese, art. 312, no. 22; CORBOZ, Les infractions en droit suisse, art. 312, no. 9).

5. Le risposte ai quesiti posti al considerando che precede sono contenute nella sostanza al punto n° 4 del Rapporto elaborato il 05.02.2019 dalla Commissione della gestione e delle finanze sulle pretese di risarcimento formulate il 24.04.2018 proprio dal deputato (qui) segnalante contro i Consiglieri di Stato concernenti il versamento del supplemento sostitutivo AVS/AI prima dei 58 anni di età (sul qual tema lo scrivente già si è espresso con decreto di non luogo a procedere NLP 192/2021 del 21.01.2021), i riscatti (oggetto della presente decisione) e i prelievi per il finanziamento dell'abitazione primaria (in riferimento ai quali chi qui scrive il 06.03.2019 pure già ha statuito con decreto di non luogo a procedere NLP 610/2019).

- 5.1. Ebbene da detto Rapporto si legge, con riferimento al quesito a sapere se i Ministri abbiano o meno la facoltà di riscattare anni di misure previdenziali, che l'art. 16 della Legge sull'onorario e sulle previdenze a favore dei membri del Consiglio di Stato (LONCdS) ha proprio introdotto a favore degli stessi questa possibilità a partire dal 01.01.1973. Il tenore di questa norma non lascia adito a dubbi. Né vi è dubbio che il Legislatore non abbia inteso trattare diversamente, con riferimento alla facoltà di riscattare anni di previdenza professionale, i membri dell'Esecutivo cantonale provenienti dall'Amministrazione cantonale rispetto a quelli attivi altrove prima dell'elezione. Se avesse voluto codificare una disparità di trattamento, si sarebbe trovata traccia nel materiale legislativo che ha portato all'introduzione – lo si ribadisce, il 01.01.1973 – dell'art. 16 LONCdS.

Disparità di trattamento che, con una verosimiglianza che rasenta la certezza, non avrebbe del resto retto ad un esame di costituzionalità, visto che dal Messaggio del Consiglio federale (CF) concernente il disegno di Legge federale sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità del 26 febbraio 1992 (LFLP) emerge come *“il nuovo ordinamento del libero passaggio intende permettere all'assicurato che cambia posto di lavoro di mantenere sia la portata sostanziale sia quella qualitativa della previdenza acquistata presso il vecchio istituto di previdenza. L'assicurato deve poter acquistare presso il nuovo istituto una previdenza equivalente a quella che aveva precedentemente (...). L'assicurato deve poter continuare a edificare la previdenza professionale sulla base della previdenza già acquisita, nella misura in cui il piano di prestazioni del nuovo istituto di previdenza permetta una previdenza equivalente o superiore”* (FF 1992 III pag. 152 e segg.). Per quanto attiene in particolare all'art. 1 cpv. 3 LFLP dal Messaggio del CF risulta come la LFLP, che permette i riscatti, *“dev'essere applicata anche se le prestazioni di previdenza non sono fornite da un istituto di previdenza, ma direttamente dal datore di lavoro come “regime di pensionamento”, segnatamente per magistrati, giudici e professori”*.

Aggiungasi che la facoltà, concessa a ogni Consigliere di Stato, di riscattare anni di misure previdenziali è in essere da decenni. Essa è dunque divenuta una prassi peraltro nota non solo all'Esecutivo cantonale, ma anche al Gran Consiglio. Al proposito è quindi utile ricordare che in Svizzera il diritto formale è costituito, secondo quanto indica in modo esplicito l'art. 1 cpv. 2 del Codice civile (CC), non solo dalla legge formale, ma anche dal diritto consuetudinario.

- 5.2. Detto del consolidato diritto al riscatto, occorre ora verificare come è stato calcolato il valore di ogni anno acquistabile. Come visto (cfr. consid. 4), solo un calcolo manifestamente insostenibile e privo di un qualsivoglia aggancio ad una norma farebbe sorgere il sospetto circa la commissione di un abuso di autorità ex art. 312 CP a favore di uno o più Ministri e a danno dello Stato. Per contro, un calcolo (solo) opinabile non avrebbe alcuna rilevanza penale. In questa seconda evenienza ci si troverebbe difatti dinnanzi ad una fattispecie a carattere meramente civilistico/amministrativo, ma non penale.

5.3. In questo contesto occorre anzitutto ribadire che nella LOnCdS non è codificato alcun metodo di calcolo da utilizzarsi per definire il "prezzo" di un riscatto.

Si è quindi proceduto ad identificare chi, in passato, era incaricato di determinarlo quando un Consigliere di Stato manifestava l'intenzione di esercitare questo suo diritto.

Il 16.04.2021 è stato di conseguenza interrogato come persona informata sui fatti (art. 178 lett. d CPP) Adriano MASSERA, ossia il Vicedirettore (sino a settembre 2015) dell'Istituto di Previdenza del Canton Ticino (IPCT) che ha rilevato nel 2013 la Cassa pensione dello Stato.

L'interrogato ha dapprima osservato che *"pur non essendovi affiliato, [per] il nuovo Ministro, per un mandato non scritto, è sempre stata la Cassa pensione dello Stato ad occuparsi della gestione delle [sue] misure di previdenza (...)"*. In particolare quando un nuovo membro dell'Esecutivo cantonale *"manifestava l'intenzione di procedere a dei riscatti di anni, nella sostanza sino al 2015 intervenivo io. Inizialmente chiedevo al Consigliere di Stato se era titolare di una polizza di libero passaggio. In caso affermativo quell'avere patrimoniale veniva trasferito allo Stato. Dopodiché io procedevo al calcolo che permetteva di stabilire gli anni che si potevano computare per determinare la prestazione di vecchiaia, invalidità, mancata conferma o dimissioni. Ho eseguito i calcoli per 20/25 anni nel medesimo modo, in maniera trasparente ed applicando i valori attuariali che cambiavano nel tempo. Mai nessuno ha contestato i calcoli, che io ho sempre ritenuto aderenti alla legge che, bisogna riconoscerlo, non è mai stata particolarmente chiara. Ha dovuto di conseguenza essere interpretata, ma ciò è avvenuto in modo coerente con la volontà del Legislatore"*.

A ragione: per chi si accingeva al calcolo in discorso, il primo appiglio legislativo certo (in assenza di norme specifiche) era (come è ancora oggi) l'art. 20 LOnCdS, secondo cui *"per i casi non previsti dalla presente legge sono applicabili le disposizioni del regolamento di previdenza dell'Istituto di previdenza del Cantone Ticino"*. Disposizioni, queste, che Adriano MASSERA ha sempre puntualmente applicato così come emerge chiaramente dalla documentazione acquisita agli atti riguardante i dossier dei Consiglieri di Stato che hanno esercitato il diritto al riscatto di misure previdenziali negli ultimi quindici anni.

Certo, l'applicazione di queste disposizioni, pensate e redatte esclusivamente per i riscatti dei dipendenti dell'Amministrazione cantonale (e quindi per chi era affiliato alla Cassa pensione dello Stato, dapprima, e presso l'IPCT, poi), ha creato delle condizioni convenienti a favore dei Consiglieri di Stato. In questo contesto non va comunque dimenticato che il Legislatore ha proprio voluto che i Ministri potessero beneficiare di una situazione particolare in ambito previdenziale: in primo luogo vi è che le misure previdenziali non sono state finanziate dal singolo membro dell'Esecutivo né dallo Stato sino all'aprile 2015, ossia fino a quando non è stato adottato il Decreto legislativo concernente le condizioni retributive e previdenziali a favore di membri del Consiglio di Stato (RL 172.410). In altri termini dal salario, sino al 2015, non è mai stato dedotto alcun contributo per il finanziamento della previdenza; né

lo Stato, sino a tal data, ha versato alcunché a tale scopo, sebbene fosse chiamato a garantire misure previdenziali al momento della dimissione o della mancata rielezione.

Aggiungasi che il Legislatore, sempre a favore dei membri dell'Esecutivo cantonale, ha voluto che gli stessi raggiungessero la massima copertura (ossia il 60% del salario assicurato) già dopo soli quindici anni di servizio e non dopo quarant'anni come oggi vale per un dipendente del Cantone.

Adriano MASSERA – basandosi come visto sul rinvio dell'art. 20 LOnCdS e quindi applicando le norme del Regolamento sulla cassa pensione dei dipendenti dello Stato, rispettivamente dell'IPCT, fra le quali vanno annoverate per importanza proprio quelle relative ai riscatti (art. 4) e sui tassi di conversione (art. 5 cpv. 3) – ha agito con gli unici criteri che gli apparivano utilizzabili. Altro non avrebbe potuto fare, pena l'incorrere in calcoli arbitrari e violare, negli anni, il principio della parità di trattamento. Situazione, questa, che non è certo rimproverabile a lui, bensì, semmai, al Legislatore che, per decenni e sino all'ottobre 2020, non ha affrontato il tema delle pensioni dei Ministri. Inattività che ha mantenuto in essere una codificazione minimalista soggetta ad ampia (ma solo opinabile) interpretazione.

- 5.4. Detto questo, richiamando di nuovo la situazione d'assenza di una base legale specifica sul metodo di calcolo dei prezzi dei riscatti ad opera dei Consiglieri di Stato e considerato, altresì, che chi li ha fissati negli anni si è appoggiato sul rinvio dell'art. 20 LOnCdS al Regolamento della cassa pensione, dapprima, e su quello dell'IPCT, poi, ossia sulle uniche regole in vigore al livello cantonale in ambito pensionistico, ribadendo inoltre che il Legislatore ha comunque voluto garantire ai Ministri un assetto previdenziale favorevole in specie in ordine al ridotto numero di anni (quindici) per raggiungere il massimo delle misure previdenziali, è pacifico che non è stato commesso abuso d'autorità: né da chi ha eseguito i calcoli né da chi ha beneficiato degli stessi. In effetti, sulla scorta della situazione in essere, il primo non può aver creduto che non stesse agendo conformemente ai propri obblighi. I secondi, dal canto loro, si sono limitati ad accettare delle proposte di riscatto allestite sulla scorta di calcoli complessi e, per di più, aderenti ad una prassi decennale.
6. Il procedimento penale va dunque archiviato, poiché non risultano adempiuti gli elementi costitutivi del reato di abuso di autorità (art. 310 cpv. 1. lett. a CPP).

oooooooooooo

Per questi motivi, in applicazione dell'art. 310 CPP, richiamati gli art. 319 e segg. CPP,

- decreta:**
1. Alla luce di quanto sopra esposto **non si fa luogo a procedimento penale.**
 2. Le spese sono poste a carico dello Stato.

**Mezzi di
impugnazione:**

Contro il presente decreto è data facoltà di presentare reclamo scritto e motivato alla Corte dei reclami penali, entro il termine di **10 giorni** dall'intimazione (art. 310 cpv. 2 e 322 cpv. 2 CPP in combin. con gli art. 393 segg. CPP).

**Il Procuratore Generale
Andrea Pagani**



Intimazione:

Presidente del Consiglio di Stato on. Norman Gobbi, Residenza governativa, Bellinzona;

Ufficio presidenziale del Gran Consiglio, per il tramite dei Servizi del Gran Consiglio, Residenza governativa, Piazza Governo, 6501 Bellinzona.

INTIMATO A MEZZO
RACCOMANDATA IL

29 APR. 2021

MINISTERO PUBBLICO
DEL CANTONE TICINO