

# Rapporto di maggioranza

numero

data

Dipartimento

27 novembre 2018

GRAN CONSIGLIO

Concerne

## **della Commissione della gestione e delle finanze sulla questione dei rimborsi spese e dei diritti di carica dei Consiglieri di Stato e preavviso sulla pretesa di risarcimento contro i Consiglieri di Stato del deputato Matteo Pronzini dell'8 febbraio 2018**

### **1. INTRODUZIONE**

La questione dei rimborsi spese e dei diritti di carica dei Consiglieri di Stato, così come la trattazione di una relativa pretesa di risarcimento in merito, è già stata oggetto di discussioni e votazioni innanzi al Gran Consiglio, dal 2000 al 2005. In particolare il Gran Consiglio aveva già respinto, a larga maggioranza, una pretesa di risarcimento analoga a quella del deputato Matteo Pronzini dell'8.2.2018, il 28.6.2000. Esso ha invece approvato una modifica dell'art. 7 della Legge sull'onorario e sulle previdenze a favore dei membri del Consiglio di Stato (LOn-CdS), in modo da lasciare al Consigliere di Stato la facoltà di scegliere tra rimborso delle spese effettive e indennizzo con un importo forfetario annuo sulla base di un elenco sui generi di spese compresi e dell'importo da sottoporre all'Ufficio Presidenziale (UP) del Gran Consiglio, nella seduta del 21.3.2005. Dagli atti risulta che, in quell'occasione, il Gran Consiglio si limitò ad una modifica legislativa, senza trattare e risolvere compiutamente le questioni di natura giuridica, concernenti la NAP 28/99, analoga alle NAP 43/2011 e 44/2011, malgrado gli interventi e i dibattiti parlamentari e pubblici, già allora piuttosto polemici.

Preso atto del mandato di esercitare l'alta vigilanza, votato dal Gran Consiglio nella sua seduta del 21.2.2018, come pure dell'interpellanza del deputato Matteo Pronzini del 10.1.2018 e delle relative risposte, della sua pretesa di risarcimento dell'8.2.2018, delle sue tre segnalazioni al Ministero pubblico, tutte conclusesi con due *Decreti di abbandono* del 14.2.2018 e 9.3.2018 ed un *Decreto di non luogo a procedere* del 25.9.2018, la Commissione della gestione e delle finanze (CGF), tramite la sua Sottocommissione Finanze (SC Finanze), ha proceduto ad esaminare di nuovo tutta la fattispecie, nell'ottica di decidere in merito e di risolvere definitivamente le questioni in oggetto.

### **2. RELAZIONE INTERMEDIA**

La CGF ha presentato, tramite slides, la sua seguente relazione intermedia, durante la seduta del Gran Consiglio del 13.3.2018.

#### **2.1 I lavori commissionali**

La CGF ha ricevuto dal GC il mandato di esercitare l'alta vigilanza, valutando nel contempo l'opportunità di istituire una Commissione parlamentare di inchiesta dal GC nella seduta del 21.2.2018.

La CGF tramite la sua SC Finanze ha quindi raccolto la documentazione necessaria e sentito i Consiglieri di Stato, l'ex Cancelliere e i funzionari dirigenti competenti.

## 2.2 Cronistoria

### 2.2.1 Prima del maggio 1999

L'art. 7 della LOn-CdS del 19.12.1963 prevedeva la norma seguente :

*“per le operazioni e missioni d'ufficio fuori residenza ai membri del CdS sono rimborsate le spese effettive”.*

Essa sanciva dunque il **principio del rimborso delle spese effettive** per i Consiglieri di Stato.

In quegli anni, il rimborso delle spese, le indennità e i doni di fine mandato a favore dei Consiglieri di Stato non erano disciplinati tramite Regolamento, ma sulla base di **decisioni protocollari fondate su una prassi vigente**.

### 2.2.2 Maggio 1999

Con **Nota a protocollo (NAP) 28/99** del 17.5.1999, il CdS decideva di codificare i diritti dei Consiglieri di Stato in materia di rimborso spese e al momento della cessazione del mandato, **confermando la prassi vigente**, adottando un Regolamento interno, secondo cui:

*“Il Consiglio di Stato ha diritto al rimborso delle spese effettive di rappresentanza (indennità e spese per missioni d'ufficio fuori residenza), presentando la relativa documentazione giustificativa o di disporre di una somma forfettaria non imponibile di Fr. 15'000.00, rinunciando al rimborso di altre spese per missioni”.*

Con detta NAP, veniva quindi introdotto **un diritto per i Consiglieri di Stato di scegliere tra il rimborso delle spese effettive e un rimborso forfetario**.

La NAP prevedeva pure:

- una copertura forfettaria di spese del telefono cellulare di Fr. 300.00 al mese
- un dono a fine mandato sino a Fr. 10'000.00
- il salario durante l'intero mese di scadenza del mandato e dei due mesi successivi
- l'estensione di detti diritti al Cancelliere, limitando il forfait per spese a Fr. 5'000.00

Detta NAP era stata elaborata dall'allora Cancelliere, verificata presso la Conferenza dei Cancellieri dello Stato e **ritenuta corretta dall'allora consulente giuridico del Consiglio di Stato**.

L'allora consulente giuridico confermava in particolare la competenza decisionale del CdS ed il contenuto di tale NAP, sostenendo che i forfait di Fr. 15'000.00 annui e Fr. 300'00 mensili *“pur scostandosi dal testo chiaro dell'art. 7 LOn-CdS”* erano sorretti da *“motivi pratici evidenti”* evitando di *“presentare ogni volta i necessari giustificativi”*.

### Criticità

In merito alla NAP 28/1999, come già indicato nel Rapporto di maggioranza della CGF *“sulla proposta a favore di una pretesa di risarcimento promossa dal GC contro i CdS”* del 13.6.2000, poi approvato dal GC nella seduta del 5.12.2000 si rileva che:

**“non è possibile negare che il sistema del rimborso forfetario delle spese sia in contrasto con il testo letterale dell’art. 7 LOn-CdS”** allora in vigore.

### **2.2.3 Dicembre 2000**

**Il GC approva l’iniziativa parlamentare generica della maggioranza dei membri della CGF per la modifica della LOn-CdS del 26.6.2000, nella seduta del 5.12.2000, secondo cui:**

*“Il CdS ha recentemente deciso di modificare la sua prassi in materia delle spese dei CdS passando dal principio della copertura delle spese effettive a quello del forfait. La CGF condivide nella sostanza tale modo di agire, conforme alla tendenza della maggioranza dei Cantoni, ritiene però che la base legale formale sia insufficiente e pertanto per evitare ulteriori discussioni propone di procedere ad un adeguamento della LOn-CdS”.*

### **2.2.4 Luglio 2001**

Con Messaggio del 4.7.2001, il CdS proponeva al GC il seguente disegno di modifica della LOn-CdS.

#### **Art. 7**

*“I membri del Consiglio di Stato hanno diritto al rimborso delle spese effettive inerenti all’esercizio della loro carica.*

*In alternativa, i membri del Consiglio di Stato possono disporre di un importo forfetario, non imponibile, di Fr. 15’000.00”.*

### **2.2.5 Maggio 2005**

**Il GC approvava nella sua seduta del 21.3.2005 la nuova norma della LOn-CdS, tuttora in vigore:**

#### **Art. 7**

*“I membri del Consiglio di Stato hanno diritto al rimborso delle spese effettive inerenti all’esercizio della loro carica.*

*Ciascun Consigliere di Stato può scegliere di essere indennizzato con un importo forfetario annuo per generi di spese da non giustificare singolarmente. L’elenco di questi generi e l’importo forfetario, così come ogni altra modifica, sono proposti dal Consiglio di Stato e approvati dall’Ufficio presidenziale del Gran Consiglio”.*

Nel Rapporto di maggioranza della CGF del 1.3.2005 si affermava in proposito:

**“Affinché il CdS non decida ultimativamente una questione di diretto ed esclusivo interesse dei suoi membri, è opportuno spetti all’UP del GC approvare quanto esso propone a questo proposito”.**

Sempre in detto Rapporto si dichiarava in merito alla NAP 28/99 del 17.5.1999:

**“La CGF l’aveva riconosciuta di per sé accettabile ma carente nella forma: sia per ragioni di base legale, sia per l’inopportunità che i CdS decidessero ultimativamente in una faccenda di loro interesse personale”.**

In sostanza, il GC nella sua seduta del 21.3.2005 aveva di fatto pure sanato tutto quanto deciso in precedenza dal CdS, senza una base legale sufficiente.

### 2.2.6 Dicembre 2005

L'IAS accoglieva, in data 23.12.2005, l'opposizione del CdS del 23.12.2004 contro la decisione di cui al Rapporto di controllo per gli anni 1999-2002, in cui osservava che le indennità forfetarie versate ai CdS dovevano essere assoggettate ai contributi AVS.

### 2.2.7 Periodo 2005-2011

Da maggio 2005 a dicembre 2011, si è continuato a versare ai Consiglieri di Stato il forfait di Fr. 15'000.00 senza sottoporlo per approvazione all'UP del GC, come previsto dal nuovo art. 7 LOn-CdS, appena votato dal GC.

#### Criticità

Detto versamento è avvenuto senza l'approvazione prevista dal nuovo art. 7 LOn-CdS.

#### In merito afferma il PG Nosedà:

*“L’atteggiamento passivo per la durata di 6 anni da parte del Governo, che ha omesso di presentare all’UP la proposta di rimborso spese per formale approvazione, appare oggettivamente ingiustificato, pur se parzialmente scusabile tanto dal profilo istituzionale (in assenza di rilievi parlamentari nel corso dell’intero periodo) tanto dal profilo sostanziale (in assenza di modifiche degli importi e della loro composizione)”. ABB 181/2018/JN 14.2.2018, punto 2.3, pag. 6*

Nel suo Rapporto del 10.5.2011 sui dati finanziari al 31.10.2010, destinato al CdS e alla CGF, in merito alla voce contabile CRB 020, comprendente anche il rimborso delle spese del CdS, il Controllo cantonale delle finanze (CCF) dichiarava che i dati presentati **“rispettano i principi contabili”** e **“sono conformi alle disposizioni legali”**.

#### Criticità

Detto rapporto del CCF non segnala osservazioni particolari in merito.

Nel suo Rapporto del 26.9.2011 sui dati finanziari al 31.12.2010, destinato al CdS e alla CGF, in merito alle voci contabili CRB 100, CRB 200 e CRB 400, comprendenti anche il rimborso delle spese dei Dir. del DI, del DSS e del DECS, il CCF dichiarava che i dati presentati **“rispettano i principi contabili”** e **“sono conformi alle disposizioni legali che reggono l’attività della Direzione del Dipartimento”**.

Il CCF invitava inoltre *“a voler definire in modo più esaustivo le spese che non rientrano nell’indennità forfetaria e a sottoporle per approvazione all’autorità competente”*.

#### Criticità

Detto rapporto del CCF non segnala osservazioni particolari in merito.

### 2.2.8 Anno 2011

Con **NAP 43/2011** del 20.4.2011, il CdS decideva l'importo e l'elenco dei generi di spesa concernenti il rimborso forfetario delle spese di natura personale dei CdS, fissato in Fr. 15'000.00.

Questa NAP veniva approvata dall'UP del GC, con decisione del 12.12.2011, con effetto da considerarsi retroattivo al 20.4.2011.

#### Criticità

Detta NAP veniva sottoposta all'UP del GC soltanto il 21.11.2011, ovvero dopo 7 mesi.

Con **NAP 44/2011** del 20.4.2011, il CdS adottava un Regolamento interno sui diritti di carica dei Consiglieri di Stato, comprendenti anche:

- la copertura forfettaria delle spese del telefono cellulare di Fr. 300.00 mensili
- un dono, non soggetto ad imposta, a fine mandato sino a Fr. 10'000.00
- il salario durante l'intero mese di scadenza del mandato e dei due mesi successivi
- l'estensione di detti diritti al Cancelliere, limitando il forfait per spese a Fr. 6'000.00

### **Criticità**

1. La mancata approvazione, vista anche la presenza all'interno della stessa della copertura forfetaria per le spese telefoniche, o perlomeno la conoscenza di detta NAP da parte dell'UP del GC.
2. Preso atto delle interpretazioni giuridiche divergenti in merito, si segnalano comunque i dubbi riguardo a una base legale sufficientemente adeguata per il diritto ad un salario durante l'intero mese di scadenza del mandato e di due mesi successivi dei Consiglieri di Stato e del Cancelliere.
3. La mancanza di una definizione più esaustiva delle spese che non rientrano nel forfait e di una uniformità di prassi tra i Dipartimenti per le registrazioni contabili delle spese forfetarie e di quelle extra-forfait.

### **2.2.9 Anno 2012**

Nel suo Rapporto del 14.9.2012 sui dati finanziari al 31.12.2011, destinato al CdS e alla CGF, in merito alle voci contabili CRB 700 e CRB 800, comprendenti anche le spese dei Dir. del DT e del DFE, il CCF dichiarava che i dati presentati **“rispettano i principi contabili”** e **“sono conformi alle disposizioni legali che reggono l'attività della Direzione del Dipartimento”**.

Il CCF invitava inoltre il CdS *“in analogia alla NAP 43/2011, a sottoporre per approvazione all'UP del GC anche la NAP 44/2011 che attualizza, oltre ai diritti conferiti per Legge, le agevolazioni concesse al CdS durante l'esercizio del mandato e dopo la cessazione dello stesso”*.

### **Criticità**

Detto rapporto del CCF segnala l'invito al CdS di sottoporre la NAP 44/2011 all'UP del GC senza indicarne i motivi. In precedenza nei Rapporti ai Dipartimenti dell'8.3.2012 i motivi vengono espressamente citati.

### **2.2.10 Anno 2015**

Nei suoi Rapporti del 27.3.2015 e 11.9.2015 sui dati finanziari al 31.12.2013, destinati al CdS e alla CGF, in merito alla voce contabile CRB 020, comprendente anche i rimborsi spese del CdS, il CCF dichiarava la **“correttezza dei dati di consuntivo”** presentati.

In un'osservazione, il CCF invitava il CdS **“a richiedere all'UP del GC l'approvazione della NAP 44/2011, contenente i diritti di carica dei CdS e del Cancelliere”**.

Nel Rapporto 11.9.2015 del CCF risulta pure la presa di posizione dell'allora Cancelliere che contestava l'invito al CdS di sottoporre all'approvazione dell'UP del GC la NAP 44/2011 siccome **“si riferisce a specifiche proprie dell'attività nell'Esecutivo ed agevolazioni nell'esercizio delle sue funzioni e regola inoltre alcuni aspetti attinenti al termine del mandato”**.

Detta tesi è stata da lui ribadita innanzi alla SC Finanze, durante l'audizione dell'8.3.2018.

### **Criticità**

Detto rapporto del CCF segnala l'invito al CdS di sottoporre la NAP 44/2011 all'UP del GC senza indicarne i motivi.

In precedenza nei Rapporti ai Dipartimenti dell'8.3.2012 i motivi vengono espressamente citati.

La divergenza tra l'allora Cancelliere e il CCF non viene risolta.

### **2.2.11 Anno 2016**

Con **NAP 103/2016** del 12.7.2016, il CdS adottava un Regolamento interno sui diritti di carica dei CdS, in sostanza corrispondente a quello di cui alla NAP 44/2011.

### **Criticità**

Quelle di cui alla NAP 44/2011

### **2.2.12 Anno 2018**

Permangono interpretazioni giuridiche divergenti

#### **a) In merito al forfait per le spese telefoniche:**

secondo il parere del **Consulente giuridico del CdS** del 2.3.2018, il rimborso "*potrebbe rientrare idealmente nelle spese da includere nel forfait; tuttavia è sostenibile anche considerarlo quale rinuncia alla messa a disposizione di un telefono natel di servizio, che escluderebbe quindi l'applicazione dell'art. 7 LOn-CdS*";

secondo il parere del Segretario generale e del Consulente giuridico del GC del 2.3.2018 invece "*avrebbero dovuto essere presentate per approvazione all'UP*" e quindi "*a tutt'oggi tale rimborso è pertanto privo di base legale*".

Detta interpretazione giuridica divergente corrisponde a quella del 2011, tra l'allora Cancelliere e il CCF.

#### **b) In merito al dono:**

secondo il parere del **Consulente giuridico del CdS**, espresso innanzi alla SC Finanze, nell'audizione del 9.3.2018, la base legale è data dall'art. 27a cpv. 1 LGF; secondo il parere del **Segretario generale e del Consulente giuridico del GC** del 2.3.2018 "*non poggia su alcuna base legale*".

Il **direttore della Divisione delle contribuzioni (DdC)** ha confermato innanzi alla SC Finanze, nell'audizione del 9.3.2018, l'esenzione fiscale per i doni sino a Fr. 10'000.00, come previsto dall'art. 155 cpv. 1 let. a LT.

## **2.3 Conclusioni intermedie**

1° La CGF proseguirà e ultimerà i suoi lavori, esaminando e risolvendo le criticità e le interpretazioni giuridiche divergenti emerse. Al momento gli strumenti previsti per l'esercizio dell'alta vigilanza sono ritenuti sufficienti.

2° Il GC e il CdS dovranno apportare le modifiche di leggi e regolamenti di loro competenza e prevedere un sistema efficace di verifica e controllo.

3° La CGF proporrà delle misure finalizzate a migliorare la comunicazione interna tra il GC e il Controllo cantonale delle finanze (CCF), evadendo nel contempo la pendente iniziativa parlamentare riguardante l'organizzazione del CCF.

4° Il CdS dovrà definire in modo più esaustivo le spese che non rientrano nell'indennità forfetaria e a sottoporle per approvazione all'autorità competente.

Il CdS dovrà inoltre migliorare la comunicazione interna con il Controllo cantonale delle finanze.

### **3. L'ESAME GIURIDICO**

#### **3.1**

La SC Finanze ha affidato al Segretario generale dott. Gionata Buzzini e al Consulente giuridico del Gran Consiglio avv. Tiziano Veronelli il mandato di esaminare la fattispecie dal profilo giuridico.

Essi hanno quindi elaborato due note, una del 2 marzo 2018, l'altra del 16 maggio 2018.

La prima concerne l'esposizione del quadro giuridico in merito al rimborso spese e ai diritti di carica dei Consiglieri di Stato e del Cancelliere dello Stato.

La seconda concerne la richiesta di promovimento di una pretesa di risarcimento contro i Consiglieri di Stato, presentata dal deputato Matteo Pronzini in data 8 febbraio 2018.

#### **3.2**

Con riferimento alla pretesa di risarcimento del deputato Matteo Pronzini, gli elementi considerati sono i seguenti:

- a) il forfait annuale di CHF 15'000.00, versato ai Consiglieri di Stato, prima dell'approvazione da parte dell'UP del GC della NAP 43/2011;
- b) il forfait annuale di CHF 3'600.00, a titolo di copertura delle spese di telefono cellulare, versato ai Consiglieri di Stato, di cui alla NAP 44/2011;
- c) le prestazioni a fine mandato, per le quali non era necessaria un'approvazione dell'UP ma che non risulterebbero sorrette da una base legale sufficiente, di cui alla NAP 44/2011.

##### **3.2.1**

In merito ad un'eventuale pretesa di risarcimento, fondata sulla Legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici (LResp) o sugli artt. 62 segg. del Codice delle obbligazioni (CO), va esaminata innanzitutto la questione della prescrizione.

- a) L'eventuale pretesa è prescritta per tutti gli importi versati prima del dicembre 2008, ossia entro i 10 anni dall'inizio dell'azione che prevede l'interruzione della prescrizione, sia sulla base del termine decennale di cui all'art. 27 LResp, sia su quella dell'analogo termine di cui all'art. 67 CO.

- b) L'eventuale pretesa in relazione al forfait annuale di CHF 15'000.00, versati prima dell'approvazione della NAP 43/2011 da parte dell'UP del GC il 12.12.2011, è prescritta, considerata la sicura conoscenza allora palesata dall'UP di detta prassi del CdS. E questo sia sulla base del termine annuo "*dal giorno in cui l'organo competente ha conosciuto il danno e l'autore*" ex art. 20 cpv. 2 lett. a) LResp, sia su quella dell'analogo termine di cui all'art. 67 CO.
- c) L'eventuale pretesa in relazione al forfait annuale di CHF 3'600.00, a titolo di copertura delle spese di telefono cellulare, versato dopo il dicembre 2008 e prima del dicembre 2018, non è prescritta. Certa è infatti la conoscenza del possibile danno e del suo autore, rispettivamente dell'eventuale indebito arricchimento, da parte del GC e del suo UP, a far tempo dal momento in cui il CdS ha reso pubbliche le NAP in oggetto, nel dicembre 2017/gennaio 2018. E questo sia sulla base del termine annuo "*dal giorno in cui l'organo competente ha conosciuto il danno e l'autore*" ex art. 20 cpv. 2 lett. a) LResp, sia su quella dell'analogo termine di cui all'art. 67 CO.
- d) L'eventuale pretesa in relazione ai due mesi versati a fine mandato ed al regalo per un valore massimo di CHF 10'000.00, versati dopo il dicembre 2008 e prima del dicembre 2018, non è prescritta. Certa è infatti la conoscenza del possibile danno e del suo autore, rispettivamente dell'eventuale indebito arricchimento, da parte del GC e del suo UP, a far tempo dal momento in cui il CdS ha reso pubbliche le NAP in oggetto nel dicembre 2017/gennaio 2018. E questo sia sulla base del termine annuo "*dal giorno in cui l'organo competente ha conosciuto il danno e l'autore*" ex art. 20 cpv. 2 lett. a) LResp, sia su quella dell'analogo termine di cui all'art. 67 CO.

### 3.2.2

In merito ai presupposti materiali per l'avvio di un'azione risarcitoria ex LResp o di un'azione d'indebito arricchimento ex artt. 62 segg. CO, si osserva quanto segue.

- a) Prima di promuovere una tale procedura, il GC sarebbe tenuto a garantire ai singoli Consiglieri di Stato ed ex Consiglieri di Stato il diritto di essere sentiti singolarmente, ai sensi dell'art. 16 cpv. 2 LResp.
- b) Nell'ottica di un'eventuale azione risarcitoria ex LResp, occorre provare l'eventuale *violazione dei doveri di servizio, intenzionale o per colpa grave*, da parte dei singoli Consiglieri di Stato ed ex Consiglieri di Stato. Il SG ed il consulente giuridico del GC concludono in merito che spetterebbe ai magistrati competenti il compito di stabilirlo.
- c) Nell'ottica di un'eventuale azione d'indebito arricchimento, occorre provare che i versamenti in oggetto siano avvenuti *senza una valida causa*, ovvero in assenza di una base legale e di una valida motivazione. Tesi contestata dal Consiglio di Stato e dal suo consulente giuridico ed invece sostenuta dal SG e dal consulente giuridico del GC, almeno per il forfait annuale di CHF 3'600.00, a titolo di copertura delle spese di telefono cellulare e per le prestazioni a fine mandato.

### 3.2.3

In merito alla quantificazione del danno, rispettivamente dell'arricchimento indebito, si osserva quanto segue.

- a) L'eventuale pretesa di risarcimento o rimborso in riferimento al forfait annuale di CHF 3'600.00, a titolo di copertura delle spese di telefono cellulare, ammonterebbe alla somma dei forfait percepiti dai singoli Consiglieri di Stato ed ex Consiglieri di Stato, moltiplicati per gli anni di carica di ognuno di loro, deducendo gli aggravii di spese telefoniche e spese loro assimilabili (apparecchio, accessori, ecc.) comprovati, per l'esercizio della carica.

La somma massima complessiva ipotizzabile, senza deduzione di aggravii di spese comprovate, considerato che il CdS aveva deciso di dimezzare detto versamento in luglio ed agosto 2018 e quindi di sospenderlo da settembre 2018 mentre, in precedenza, il CdS Manuele Bertoli lo aveva già sospeso per se stesso da marzo 2018, così come proposto dal coordinatore della SC Finanze nell'incontro col CdS dell'8.3.2018, ammonterebbe dunque a complessivi CHF 171'000.00, ovvero a CHF 3'600.00 x 5 CdS x 10 anni – CHF 150.00 x 2 mesi x 4 CdS – CHF 300.00 x 4 mesi x 4 CdS – CHF 300.00 x 10 mesi di un CdS.

- b) L'eventuale pretesa di risarcimento o rimborso in riferimento ai 2 mesi di stipendio percepiti alla scadenza del mandato potrebbe essere richiesto agli ex Consiglieri di Stato che hanno lasciato la carica dal 2011, deducendo la relativa rendita pensionistica non versata e le prestazioni effettuate e comprovate.

La somma massima complessiva ipotizzabile, dal 2008 al 2018, ammonterebbe a CHF 83'500.00, secondo il calcolo effettuato dal CCF e comunicato alla SC Finanze in data 24.9.2018.

- c) L'eventuale pretesa di risarcimento o rimborso in riferimento al dono a fine mandato per un valore massimo di CHF 10'000.00 si rileverebbe particolarmente difficoltosa in merito alla quantificazione del danno; difatti occorrerebbe, a posteriori, un valore soglia che sarebbe stato accettabile. Il SG ed il consulente giuridico del GC la sconsigliano, se non limitatamente ad eventuali doni in natura il cui valore venale fosse ritenuto chiaramente esorbitante.

### **3.2.4**

L'eventuale azione risarcitoria ex LResp andrebbe presentata innanzi al TRAM, in conformità all'art. 22 cpv. 2 LResp.

Altrettanto dicasi, per motivi d'ordine pratico, secondo il Segretario generale ed il Consulente giuridico del GC, per un'eventuale azione d'indebito arricchimento ex artt. 62 segg. CO o eventualmente sull'art. 39 LStip, applicato per analogia e ciò sebbene il GC non abbia fornito indicazioni precise al riguardo.

### **3.2.5**

In merito alla pretesa di risarcimento del deputato Matteo Pronzini si rileva in particolare quanto dichiarato dal Segretario generale e dal consulente giuridico del GC, in conclusione alla loro nota del 16 maggio 2018:

*“Occorre evidenziare come la promozione, nel presente contesto, di un'eventuale pretesa di risarcimento fondata sulla responsabilità civile dell'agente pubblico – pur non essendo di per sé escludibile – porrebbe serie difficoltà d'impostazione, a livello sia teorico che pratico, dovute soprattutto alla necessità di distinguere accuratamente, nell'esame dei requisiti materiali della pretesa, le posizioni dei singoli potenziali convenuti, che potrebbero divergere, anche sensibilmente, per quanto attiene in particolare a ipotetiche violazioni dei doveri di servizio e/o alla gravità dell'eventuale colpa imputabile al singolo.*

*Meno problematica, dal profilo sia dell'impostazione, sia della motivazione dei requisiti materiali, sembrerebbe invece la promozione di un'eventuale pretesa di rimborso fondata sugli artt. 62 segg.CO (o eventualmente sull'art. 39 LStip, applicato per analogia).*

*In ogni caso, è doveroso sottolineare come l'analisi svolta dai sottoscritti riguardi esclusivamente gli aspetti tecnico-giuridici di eventuali pretese di risarcimento/rimborso, alla luce della richiesta formulata in tal senso dal deputato Pronzini. Va da sé che, a prescindere dalla fondatezza o plausibilità di eventuali pretese, la determinazione circa l'opportunità di promuoverle, per conto dell'ente pubblico, nei confronti di Consiglieri o ex Consiglieri di Stato è di esclusiva competenza del GC, il quale, come già indicato, sarà chiamato a decidere inappellabilmente al riguardo”.*

## 4. L'ESAME DEL CONTROLLO CANTONALE DELLE FINANZE (CCF)

### 4.1

La SC Finanze ha chiesto al CCF di produrre una sintesi di tutte le sue segnalazioni al CdS, alla Cancelleria e alle direzioni dei Dipartimenti, effettuate in merito alle voci contabili in oggetto. Esse risultano dalla tabella seguente, inviata dal direttore del CCF tramite email del 26.9.2018:

Rapporto	Data	Comunicazione
CRB 20 Consiglio di Stato	15.3.2005	CdS, Cancelliere,
CRB 21 Studio Cancelliere	15.3.2005	CdS, Cancelliere,
CRB 100 Direzione DI	15.3.2005	Dir, Pres. CdS
CRB 200 Direzione DSS	15.3.2005	Dir, Pres. CdS
CRB 400 Direzione DECS	15.3.2005	Dir, Pres. CdS
CRB 700 Direzione DT	15.3.2005	Dir, Pres. CdS
CRB 800 Direzione DFE	15.3.2005	Dir, Pres. CdS
Rapp. att. CCF 1° sem. 2005	14.10.2005	CdS, Cancelliere,
CRB 20 Consiglio di Stato	1.12.2010	Pres. CdS, Cancelliere
Rapp. att. CCF 1° sem. 2010	30.9.2010	CdS, CGF
CRB 21 Studio Cancelliere	12.4.2010	CdS, Cancelliere
Mail al Cancelliere	26.4.2010	Sottoporre NAP 43 e 44 a IAS, DdC e OP GC
Rapp. att. CCF 2° semestre 2010	10.5.2011	CdS, CGF
CRB 100 Direzione DI	5.4.2011	Dir, Pres. CdS, Cancelliere
CRB 200 Direzione DSS	5.4.2011	Dir, Pres. CdS, Cancelliere
CRB 400 Direzione DECS	5.4.2011	Dir, Pres. CdS, Cancelliere
Rapp. att. CCF 1° sem. 2011	26.9.2011	CdS, CGF
Dir. CCF in CdS	16.11.2011	Ratificare NAP 43 e 44
CRB 700 Direzione DT	8.3.2012	Dir, Pres. CdS, Cancelliere
CRB 800 Direzione DFE	8.3.2012	Dir, Pres. CdS, Cancelliere
Rapp. att. CCF 1° sem. 2012	14.9.2012	CdS, CGF
CRB 20 Consiglio di Stato	10.12.2014	Pres. CdS, Cancelliere, Dir. Amm. CCF
CRB 21 Studio del Cancelliere	10.12.2014	Pres. CdS, Cancelliere, Dir. Amm. CCF
Rapp. att. CCF 2° semestre 2014	27.3.2015	CdS, CGF
CRB 100 Direzione DI	30.6.2015	Dir, Pres. CdS
CRB 200 Direzione DSS	30.6.2015	Dir, Pres. CdS
CRB 400 Direzione DECS	30.6.2015	Dir, Pres. CdS
CRB 700 Direzione DT	30.6.2015	Dir, Pres. CdS
CRB 800 Direzione DFE	30.6.2015	Dir, Pres. CdS
Lettera al Cancelliere	30.6.2015	Ratificare NAP 44 e altri aspetti
Rapp. att. CCF 1° sem. 2015	11.9.2015	CdS, CGF

### 4.2

La SC Finanze ha inoltre chiesto, tramite il CCF, alla Divisione delle contribuzioni di esprimersi in merito agli eventuali vantaggi fiscali derivanti dalle NAP in oggetto. La relativa relazione è annessa al presente rapporto (allegato 1).

### 4.3

La SC Finanze ha pure chiesto al CCF di procedere ad una verifica nel dettaglio delle spese extra forfait del Consiglio di Stato e della Cancelleria, per gli anni della presente legislatura, ovvero dal 2015 al 2017.

Il CCF ha comunicato in merito che *“In relazione all'applicazione delle disposizioni in vigore non abbiamo rilevato situazioni critiche o particolari”*.

Per completezza d'informazione, si allega comunque il relativo documento del CCF (allegato 2).

## **5. LA PRESA DI POSIZIONE E LE PROPOSTE DEL CONSIGLIO DI STATO**

### **5.1**

In merito alla questione dei rimborsi spese e dei diritti di carica, il CdS ha preso posizione su alcuni punti controversi tramite in particolare il suo scritto alla SC Finanze dell'8 maggio 2018, col quale ha dichiarato quanto segue:

- 1. “Quando nel 2011 ha approvato i rimborsi, l'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio era consapevole che essi erano stati fissati nel 1999 e sempre versati negli anni successivi (senza peraltro essere mai stati adeguati al rincaro). Vi è stata quindi perlomeno una convalida in forma implicita dei rimborsi anche riguardo al passato.*

*Il rapporto suggerisce di adottare le norme sul rimborso delle spese nella forma del regolamento per ragioni di trasparenza e di forma della decisione. Il Consiglio di Stato condivide la necessità di migliorare l'informazione e intende pubblicare in forma elettronica le disposizioni sui rimborsi. Al momento non prevediamo invece di adottare tali norme nella forma del regolamento.*
- 2. Il rimborso delle spese telefoniche, che era nato in un contesto diverso della telefonia, è stato ora inglobato nel progetto di risoluzione riguardante i rimborsi presentato all'Ufficio presidenziale.*

*Va sottolineato che questo importo fisso risulta alternativo alla fornitura di un telefono cellulare e al pagamento del relativo abbonamento da parte dello Stato, come accade per diversi funzionari dirigenti.*
- 3. Il Consiglio di Stato nel 2011 aveva ritenuto che la nota a protocollo n. 44/2011 si riferisse essenzialmente a temi non rientranti in quelli da sottoporre ad approvazione dell'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio. Esso è infatti chiamato ad approvare solo l'importo del forfait per rimborso spese e l'elenco dei generi di spesa coperti da tale forfait (Nap n. 43/2011). Sulla base delle discussioni, gli elementi che figuravano nelle due note a protocollo sono stati in parte riformulati e ripartiti in modo diverso.*
- 4. Il Cancelliere dello Stato autorizza di regola il pagamento di spese di rappresentanza che riguardano l'attività del Consiglio di Stato e non sono incluse nel forfait. La Sezione delle finanze verifica la natura delle stesse e la corretta attribuzione contabile. Inoltre, i rimborsi delle spese sottostanno alle verifiche del Controllo cantonale delle finanze.*
- 5. La competenza costituzionale del Gran Consiglio circa la fissazione dell'onorario dei membri del Governo è pacifica. Nel caso in esame tuttavia non si tratta tanto di stabilire la retribuzione quanto piuttosto di delimitare in modo preciso la fine del versamento della retribuzione, tenuto conto anche di tutti gli aspetti legati alla carica. Per evitare equivoci e per un'assoluta trasparenza, tale regola è stata precisata, limitata ai soli membri del Consiglio di Stato e inserita nel progetto di risoluzione presentato all'Ufficio presidenziale.*
- 6. Il tema dell'accettazione dei doni è disciplinato nel progetto di risoluzione "aspetti organizzativi dei membri del Consiglio di Stato nell'esercizio delle loro funzioni" presentato sia alla Commissione della gestione e delle finanze (13.3.2018) sia all'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio (10.4.2018).*

*In conclusione, il Consiglio di Stato si rimette alle considerazioni del Gran Consiglio. Confidiamo che, con il concorso di tutte le autorità interessate, si possa finalmente concordare su una regolamentazione corretta, che sia condivisa nella forma e nel merito”.*

## 5.2

Nel suo scritto alla SC Finanze del 3 agosto 2018, il Consiglio di Stato si è quindi espresso sulla pretesa di risarcimento del deputato Matteo Pronzini, come segue:

*“Con lettera del 5 luglio 2018 ci avete chiesto di poter disporre di eventuali perizie giuridiche in relazione alla pretesa di risarcimento formulata da Matteo Pronzini contro i Consiglieri di Stato.*

*Prima di entrare nel merito, vale la pena ricordare che già nel lontano mese di dicembre del 1999 i deputati, Ghisletta e Arigoni, avevano chiesto di avviare una procedura civile nei confronti dei Consiglieri di Stato, intravedendo nell'agire del Consiglio di Stato (l'approvazione della NaP 28/1999 - Regolamento interno dei diritti di carica del Consigliere di Stato) un grave danno per lo Stato, causato in modo illecito e passibile di una richiesta di risarcimento giudiziaria.*

*Durante la sessione parlamentare del 28 giugno 2000 il GC, approvando il rapporto di maggioranza, respinse la richiesta di risarcimento, ritenendo che il passaggio al sistema del rimborso forfetario delle spese fosse conforme alla tendenza in atto e non sollevasse discussioni, così come il suo importo.*

*Parimenti la maggioranza dei deputati della Commissione della gestione e delle finanze (CGF) formulò un'iniziativa parlamentare nella forma generica per la modifica della Legge sull'onorario e sulle previdenza a favore dei membri del Consiglio di Stato del 19 dicembre 1963, dal seguente contenuto:*

- *il Consiglio di Stato ha recentemente deciso di modificare la sua prassi in materia di rimborso delle spese dei Consiglieri di Stato passando dal principio della copertura delle spese effettive a quello del forfait.*
- *La Commissione della gestione e delle finanze condivide nella sostanza tale modo di agire, conforme alla tendenza della maggioranza dei Cantoni, ritiene però che la base legale formale sia insufficiente e pertanto per evitare ulteriori discussioni propone di procedere a un adeguamento della Legge sull'onorario e sulle previdenza a favore dei membri del Consiglio di Stato del 19 dicembre 1963, e più in generale a un riesame globale delle basi legali relative all'organizzazione, alla retribuzione e alla previdenza del Consiglio di Stato, per adeguarle alle nuove esigenze di gestione e tecnica legislativa.*

*Il 5 dicembre 2000 approvando detta iniziativa, il Gran Consiglio diede mandato al Consiglio di Stato di presentare un progetto di revisione della citata legge, proposto con il messaggio n. 5317 del 4 luglio 2001.*

*Il 21 marzo 2005 il rapporto di maggioranza in relazione al messaggio n. 5137 venne accolto con 57 voti favorevoli, 15 contrari e 2 astensioni e propose di sottoporre all'approvazione dell'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio l'elenco dei generi di spesa e l'importo forfetario.*

*In merito al forfait nel rapporto di maggioranza si può inoltre leggere che:*

*Il rimborso forfetario non può comprendere “tutte le spese” indistintamente, ma deve riferirsi ad un elenco di generi di spesa (ev. fino ad un determinato importo), anche per giustificare le eccezioni da rimborsare singolarmente. L'elenco può limitarsi a spese minori (telefonate da casa, parchimetri, acquisti di giornali, spuntini e bibite consumati individualmente in viaggio ecc.), o comprendere poste maggiori (p.e. tutte le percorrenze con veicolo privato nel Cantone ecc.), giustificando un forfait minore o maggiore, e di conseguenza un più largo o ristretto possibilità di ulteriore rimborso analitico. Va evidentemente tenuto conto della possibilità di addebito diretto allo Stato, p.e. per abbonamenti di trasporto, biglietti aerei, abbonamento a telefoni mobili, come pure dell'utilizzo di carta di credito in ristoranti ecc. La Commissione conferma, come già aveva fatto nel*

2000, che una certa larghezza nell'importo è giustificata già dalle cosiddette spese di rappresentanza, derivanti p.e. dalla frequentazione quasi quotidiana di manifestazioni, talvolta con l'obbligo morale di partecipare a lotterie, bancarelle ecc. alle quali non si può fare fronte con una carta di credito. Sarebbe difficile in questo contesto distinguere le "spese inerenti all'esercizio della carica" da quelle che non lo sono, le partecipazioni quali governante da quelle come esponente di partito, la partecipazione ufficiale da quella privata: distinzione ancora più ardua se si volesse estendere l'esame al pagamento talvolta inevitabile di quote ad enti benefici, culturali, sportivi ecc. Proprio la difficile distinzione giustifica un ragionevole forfait, che esclude nel contempo che tali spese possano essere poi separatamente rimborsate.

### 5.3

In merito alle due sedute del CdS del 16.11.2011 e 20.09.2016, questa la sua risposta del 3.10.2018 alla richiesta di chiarimenti della SC Finanze del 25.9.2018:

*"con lettera del 25 settembre 2018 ci avete chiesto d'inviarvi i verbali decisionali delle sedute di Consiglio di Stato del 16 novembre 2011 e del 20 settembre 2016.*

*In merito ai due eventi rilevanti per il dossier che state trattando, ci eravamo già espressi chiaramente durante l'audizione avvenuta lo scorso 8 marzo consegnandovi inoltre una dettagliata nota che a pagina 5 segnalava la presenza di due differenti visioni tra Cancelliere e CCF. La posizione dell'ex Cancelliere si basava del resto sul parere giuridico di Guido Corti del 2000.*

*Nella seduta del 16 novembre 2011 era stato sentito il Direttore del CCF. A pagina 5 (allegata) della sua relazione Cavallero sollevava il problema della mancata ratifica da parte dell'UP della nota a protocollo inerente al rimborso forfetario. La questione era quindi stata affrontata dalla Presidente del Governo incaricando il Cancelliere d'inviare la Nap 43/2011 per approvazione all'UP del GC (cfr. pagina 3 segg. del verbale Sottocommissione "Finanze" dell'8.3.2018).*

*Il 20 settembre 2016 il Cancelliere ha inviato ai Consiglieri di Stato copia della lettera del CCF del 30 giugno 2015 (contenuta nell'incarto al I giro della Cancelleria "CCF: verifica delle cinque direzioni dei Dipartimenti") nella quale il CCF ribadiva la necessita di sottoporre all'UP per ratifica la Nap 44/2011. Siccome l'ex Cancelliere aveva compiutamente dato risposta a precedenti sollecitazione del CCF in merito (cfr. lettera del 6 maggio 2015), il Cancelliere ha ritenuto che la questione fosse definitivamente risolta (cfr. pagina 4 segg. del citato verbale). In merito, il CCF non ha più reagito".*

Risulta però invece alla SC Finanze che il CCF abbia, in effetti, ancora reagito, come attesta una delle due "osservazioni e proposte principali" del suo Rapporto d'attività dell'11.9.2015, con la quale sollecitava di nuovo il CdS a "richiedere all'UP del GC l'approvazione della NAP 44/2011" (allegati 1 e 9).

### 5.4

Su richiesta della SC Finanze, in merito al riversamento degli emolumenti da parte dei CdS allo Stato, il CdS ha inviato lo scritto seguente del 16.10.2018:

*"Secondo l'art. 5 della Legge sull'onorario e sulle previdenze a favore dei membri del Consiglio di Stato del 19 dicembre 1963, il Consigliere di Stato deve riversare al Cantone l'indennità fissa o le tantièmes che percepisce come membro del Consiglio di amministrazione o della Direzione di istituti o aziende a carattere parastatale, misto o privato, se il Cantone ha una parte del capitale sociale o un diritto di partecipazione agli utili. Nella pratica, le indennità fisse vengono riversate direttamente dagli enti nelle casse cantonali.*

*L'art. 5 della Legge prevede invece che le indennità di trasferta e i gettoni di presenza vanno a profitto del Consigliere di Stato.*

*Di seguito riportiamo la tabella allestita per gli ultimi quattro anni, organizzata per ente, che indica il valore dei gettoni di presenza riversati nonostante il diritto definito per legge dei singoli Consiglieri di Stato a disporre liberamente.*

	2015	2016	2017	2018	CdS rappresentato da
Istituto di previdenza del Canton Ticino	2'000	3'800	3'300	2'000	Dir. Vitta
Agenzia turistica ticinese	2'438 <sup>3J</sup>	1'800	1'500	900	Dir. Vitta
Azienda cantonale dei rifiuti	2'400	1'600	0	0	Dir. Zali
Comune di Lugano-Lugano Airport	0 <sup>4)</sup>	600	0	0	Dir. Zali
SUPSI	3'000	3'000	3'000	0	Dir. Bertoli
SWISSLOS	600	600	0 <sup>4)</sup>	600	Dir. Bertoli
Totale	10'438	11'400	7'800	3'500	

*Rileviamo inoltre che l'indennità pari a 45'000 fr. per la partecipazione del Consigliere Vitta quale membro (entrato in carica il 1. maggio 2016) del Consiglio di Banca della BNS è versata allo Stato e non al Consigliere Vitta. Richiamata la risposta del Governo del 22 maggio 2013 a due atti parlamentari (interrogazione del 21.12.2012 e interpellanza del 19.12.2012), evidenziamo che il Consigliere di Stato potrebbe beneficiare di questa indennità”.*

## 5.5

Come noto, negli scorsi mesi, il CdS ha elaborato un progetto di nuova regolamentazione che è stato presentato dapprima alla SC Finanze e quindi all'UP del GC. Esso viene annesso al presente rapporto per conoscenza (allegato 3).

La SC Finanze ha approvato detto progetto dal profilo normativo, ritenendolo migliore rispetto alle NAP degli anni precedenti. In merito all'importo proposto, la SC Finanze ha rinviato la questione all'UP del GC, organo competente in materia.

L'UP del GC ha pure approvato detto progetto, ad eccezione dell'importo del forfait annuo di CHF 18'000.00 che ha ritenuto di ridurre a CHF 15'000.00, comprensivi pure delle spese telefoniche, comunicandolo al CdS con scritti del 18.6.2018 e 18.9.2018. Nello stesso scritto l'UP precisa che detta decisione è una rivalutazione della situazione che tuttavia non costituisce un giudizio, di merito o legale, nei confronti del passato. Successivamente l'UP e il CdS hanno concordato di stralciare la voce delle spese telefoniche che saranno prese a carico personalmente da ogni singolo Consigliere di Stato.

## 6. L'AUMENTO DI STIPENDIO DELL'EX CANCELLIERE

In merito alla conformità all'ordinamento vigente della risoluzione governativa n. 6840 del 23 dicembre 2013 mediante la quale il CdS ha deciso, a far tempo dal 1° gennaio 2014, un aumento, nella misura del 4%, dello stipendio (classe speciale) del già Cancelliere Giampiero Gianella, il Segretario generale dott. Buzzini ed il Consulente giuridico avv. Veronelli del Gran Consiglio, in una nota alla SC Finanze del 15.10.2018, osservano quanto segue:

*“Come indicato al plenum del Gran Consiglio, in data 9 aprile 2018, dal vicepresidente del Consiglio di Stato Claudio Zali in risposta all’interpellanza 29 marzo 2018 del deputato Matteo Pronzini, il menzionato aggiustamento ha portato il salario del Cancelliere oltre il massimo previsto dall’art. 3 dell’allora vigente Legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti del 5 novembre 1954 (LStip) – limite che, al momento dell’adozione della citata risoluzione, corrispondeva a CHF 214’908, importo equivalente al massimo previsto dalla legge onorari dei magistrati. In quella stessa occasione, il vicepresidente del Consiglio di Stato rilevava come tale deroga al massimo previsto dalla LStip fosse autorizzata dall’art. 7b LStip.*

*Rammentiamo, al riguardo, che quest’ultima disposizione aveva il seguente tenore:*

**Casi eccezionali**

**Art. 7b**

*In casi eccezionali, allo scopo di assicurarsi la collaborazione di persone di capacità eminenti o di conservarle al servizio dello Stato, il Consiglio di Stato può derogare alla classificazione della funzione e al massimo di stipendio previsto dalla presente legge.*

*A mente dei sottoscritti, tale norma non richiede particolari sforzi interpretativi, essendo il testo della stessa sufficientemente chiaro per delimitarne il senso e la portata.*

*Orbene, non si può che constatare come la suddetta risoluzione, adottata dal Consiglio di Stato “su proposta del Presidente”, oltre a non menzionare il disposto di legge in questione, non contenga nessun elemento riferibile esplicitamente o implicitamente alle capacità o qualità dell’interessato, né alla necessità di far capo a una simile deroga al fine di conservarlo al servizio dello Stato.*

*Infatti, nel preambolo vengono anzitutto svolti dei rilievi concernenti: a) ulteriori mansioni attribuite nel corso degli anni all’ex Cancelliere; b) l’attribuzione “nel ventennio trascorso” alla Cancelleria dello Stato di “servizi e compiti di carattere tecnico e amministrativo aggiuntivi”; nonché c) il fatto “che dalla sua nomina ed entrata in funzione il medesimo non ha beneficiato, fatta astrazione dai normali adeguamenti del carovita, di rivalutazioni salariali”; considerazioni che nulla hanno a che vedere con le ipotesi di cui all’art. 7b LStip, nelle quali non potrebbero esser sussunte neppure ricorrendo a forzature interpretative.*

*Con ogni evidenza, nemmeno la successiva giustificazione riferita al “conseguimento dei vent’anni di attività”, traguardo che avrebbe giustificato “un aumento adeguato dello stipendio”, può essere fatta rientrare nel novero dei “casi eccezionali” di cui all’art. 7b LStip.*

*Infine, mal si comprende il senso del penultimo paragrafo del preambolo, secondo cui “l’aumento proposto corrisponde in pratica alla rivalutazione massima prevista con la nuova scala stipendi”; considerazione, questa, o del tutto irrilevante, o sintomatica di un’ipotetica volontà del Consiglio di Stato di anticipare gli effetti di una modifica legislativa la cui entrata in vigore – all’epoca tutt’altro che scontata – sarebbe intervenuta quattro anni più tardi (ovvero il 1° gennaio 2018, quindi più di un anno dopo il pensionamento dell’ex Cancelliere).*

*Alla luce di quanto precede, è opinione dei sottoscritti che l’aumento salariale in parola sia stato concesso in violazione della legge allora vigente”.*

*Alla luce di detto parere, nel contesto dell’esercizio dell’alta vigilanza, la CGF raccomanda dunque al CdS di riesaminare detta risoluzione di sua competenza.*

## 7. L'ESAME COMMISSIONALE

La SC Finanze ha preso atto del parere giuridico del SG dott. Gionata Buzzini e del consulente giuridico del Gran Consiglio avv. Tiziano Veronelli e delle due loro note del 2 marzo 2018 e del 16 maggio 2018 (punto 3). Della prima sottolinea in particolare la conclusione seguente:

*“A prescindere dagli elementi che richiedono l’approvazione dell’UP, il Consiglio di Stato, come del resto evidenziato dal Procuratore generale nel decreto d’abbandono del 14 febbraio 2018 (pag. 6, punto 3.3), ha posto l’UP nella posizione di dover approvare la NAP 43/2011 misconoscendo gli elementi racchiusi nella NAP 44/2011, e senza quindi poter disporre di una visione globale sulle spese rientranti o meno nel forfait”.*

Dalle audizioni del CdS, dell’allora cancelliere e dei funzionari dirigenti competenti, come pure dall’esame di tutta la documentazione in questione, effettuati dalla SC Finanze, si rileva inoltre che tutte le questioni in oggetto sono dovute in particolare ad una **contraddizione**, ad una **divergenza d’interpretazione giuridica** e a delle indubbe **inopportunità**.

### 7.1

Il CCF si è contraddetto, nel suo rapporto del 14.9.2012 sui dati finanziari al 31.12.2011, destinato al CdS e alla CGF, in merito alle voci contabili CRB 700 e CRB 800, comprendenti anche le spese dei dir. del DT e del DFE, quando, da una parte, dichiarava che i dati presentati **“rispettano i principi contabili”** e **“sono conformi alle disposizioni legali** che reggono l’attività della Direzione del Dipartimento” ma, dall’altra, **invitava il CdS “in analogia alla NAP 43/2011, a sottoporre per approvazione all’UP del GC anche la NAP 44/2011 che attualizza, oltre ai diritti conferiti per Legge, le agevolazioni concesse al CdS durante l’esercizio del mandato e dopo la cessazione dello stesso”**.

E questo pure nei suoi Rapporti del 27.3.2015 e 11.9.2015 sui dati finanziari al 31.12.2013, destinati al CdS e alla CGF, in merito alla voce contabile CRB 020, comprendente anche i rimborsi spese del CdS, quando dichiarava, di nuovo, da una parte, la **“correttezza dei dati di consuntivo”** presentati e, dall’altra, in una semplice osservazione, invitava il CdS **“a richiedere all’UP del GC l’approvazione della NAP 44/2011, contenente i diritti di carica dei CdS e del Cancelliere”**.

La contraddizione sta nel fatto che o la NAP 44/2011 *rispettava i principi contabili ed era conforme alle disposizioni legali*, dunque anche all’art. 7 LOn-CdS e allora non doveva essere sottoposta per approvazione all’UP del GC, come dedotto dal CdS, oppure non lo era, ma allora il CCF doveva esplicitarlo dichiarando che i dati presentati **non** “rispettano i principi contabili” e **non** “sono conformi alle disposizioni legali” ovvero all’art. 7 LOn-CdS. Il limitarsi ad un invito al CdS, formulato tramite una semplice osservazione, **“a richiedere all’UP del GC l’approvazione della NAP 44/2011”** appare insufficiente e, come detto, appunto contraddittorio. E questo anche se le cifre in oggetto sono, in effetti, contabilmente minime, rispetto a quelle miliardarie del bilancio del Cantone, ma altrettanto invece assai rilevanti dal profilo politico, come attestano le polemiche parlamentari e pubbliche in atto, già precedute da quelle degli anni dal 2000 al 2005.

Come sopra indicato, nell’ottica di un’eventuale azione risarcitoria ex LResp, nei confronti dei CdS ed ex CdS, occorre provare l’eventuale *violazione dei doveri di servizio, intenzionale o per colpa grave*, da parte loro. Nell’ottica invece di un’eventuale azione

d'indebito arricchimento ex art. 62 e seg. CO o ex art. 39 LStip, applicato per analogia, occorre provare che i versamenti in oggetto siano avvenuti *senza una causa legittima*. Il non avere dato seguito a degli *inviti* del CCF non costituisce una *violazione dei doveri di servizio, intenzionale o per colpa grave* ma potrebbe configurare il presupposto di una mancanza di *causa legittima*, con conseguente *indebito arricchimento*. Sarebbe stato **dunque più che opportuno** procedere in tal senso, così come appunto indicato dal CCF. E questo, considerato specialmente il chiaro conflitto d'interessi in oggetto, tale per ogni membro del CdS e per lo stesso allora cancelliere.

## 7.2

Come detto, nei suoi Rapporti del 27.3.2015 e 11.9.2015 sui dati finanziari al 31.12.2013, destinati al CdS e alla CGF, in una breve e non motivata osservazione, il CCF invitava il CdS **“a richiedere all'UP del GC l'approvazione della NAP 44/2011, contenente i diritti di carica dei CdS e del Cancelliere”**.

Nel Rapporto 11.9.2015 del CCF risulta pure la presa di posizione dell'allora Cancelliere che contestava l'invito al CdS di sottoporre all'approvazione dell'UP del GC la NAP 44/2011 siccome **“si riferisce a specifiche proprie dell'attività nell'Esecutivo ed agevolazioni nell'esercizio delle sue funzioni e regola inoltre alcuni aspetti attinenti al termine del mandato”**. Detta tesi è stata da lui ribadita innanzi alla SC Finanze, durante l'audizione dell'8.3.2018.

In merito al **forfait per le spese telefoniche**:

secondo il parere del **Consulente giuridico del CdS** del 2.3.2018, il rimborso *“potrebbe rientrare idealmente nelle spese da includere nel forfait; tuttavia è sostenibile anche considerarlo quale rinuncia alla messa a disposizione di un telefono natel di servizio, che escluderebbe quindi l'applicazione dell'art. 7 LOn-CdS”*;

secondo il parere del SG e del Consulente giuridico del GC del 2.3.2018 invece *“avrebbero dovuto essere presentate per approvazione all'UP”* e quindi *“a tutt'oggi tale rimborso è pertanto privo di base legale”*.

Detta interpretazione giuridica divergente corrisponde a quella dal 2011, tra l'allora Cancelliere e il CCF.

Come detto, di questa divergenza d'opinione, il CdS aveva discusso in occasione della sua seduta del 20.09.2016, come dichiarato da un Consigliere di Stato innanzi all'allora PG John Nosedà, in un interrogatorio del 27.2.2018.

Il fatto di non avere risolto detta divergenza da parte del CdS, sin dal Rapporto 11.9.2015 del CCF e nemmeno nella e dopo la seduta del 20.09.2016, durante la quale se ne era discusso, non costituisce una *violazione dei doveri di servizio, intenzionale o per colpa grave* ma potrebbe configurare il presupposto per una mancanza di *causa legittima*, con conseguente *indebito arricchimento*. Di certo sarebbe stato dunque **più che opportuno** procedere in tal senso da parte del CdS, dando un eventuale mandato ad un perito al di sopra delle parti.

### 7.3

Come già indicato nella relazione intermedia e più sopra, pure in una scheda riassuntiva del suo Rapporto del 14.9.2012 sui dati finanziari al 31.12.2011, destinata alla CGF, in merito alle voci contabili CRB 700 e CRB 800, comprendenti anche le spese dei dir. del DT e del DFE, il CCF dichiarava che i dati presentati **“rispettano i principi contabili”** e **“sono conformi alle disposizioni legali”** che reggono l'attività della Direzione del Dipartimento”.

In detta scheda, risulta anche l'invito del CCF al CdS **“in analogia alla NAP 43/2011, a sottoporre per approvazione all'UP del GC anche la NAP 44/2011 che attualizza, oltre ai diritti conferiti per Legge, le agevolazioni concesse al CdS durante l'esercizio del mandato e dopo la cessazione dello stesso”**.

Pure nelle schede riassuntive dei suoi Rapporti del 27.3.2015 e 11.9.2015 sui dati finanziari al 31.12.2013, destinate alla CGF, in merito alla voce contabile CRB 020, comprendente anche i rimborsi spese del CdS, il CCF dichiarava la **“correttezza dei dati di consuntivo”** presentati.

In un'osservazione, il CCF invitava inoltre il CdS **“a richiedere all'UP del GC l'approvazione della NAP 44/2011, contenente i diritti di carica dei CdS e del Cancelliere”**.

Sulla base di tali semplici osservazioni generiche del CCF, prive di motivazione alcuna e pure delle necessarie indicazioni di dettaglio, tramite le quali non si chiedeva ma si invitava soltanto il CdS ad operare in una determinata direzione, la CGF non poteva di certo avviare l'esercizio dell'alta vigilanza di sua competenza in materia. Diverso sarebbe stato, se il CCF avesse avvertito esplicitamente la CGF, nelle sue schede ad essa destinata, di anomalie in merito.

La CGF, in particolare su richiesta di quei suoi membri che sedevano pure nell'UP del GC, in base a tali osservazioni, riportate anche nelle schede riassuntive dei rapporti del 14.9.2012 e del 27.3.2015 e 11.9.2015 del CCF, ad essa destinate, avrebbe dovuto perlomeno però chiedere un complemento di informazioni in merito al CCF, in modo semmai da intervenire presso la cancelleria ed il CdS.

### 7.4

#### **7.4.1 La problematica istituzionale**

Sul piano istituzionale è evidente a tutti il fatto che l'inoltro di un'azione di risarcimento verso dei membri del Governo sia quantomai problematica. Un'azione di questo tipo presuppone una gravità della situazione e una solidità delle argomentazioni, sia fattuali che giuridiche, tali da non dare adito al minimo dubbio che questa sia l'unica via percorribile. Se queste condizioni non fossero date, una qualsiasi azione in questo senso rappresenterebbe un danno alle istituzioni ancora maggiore.

La CGF, considerati soprattutto i rischi di causa in oggetto, evidenziati pure nel parere giuridico del SG e del consulente giuridico del GC del 16 maggio 2018 (punti 3 e 7), non reputa opportuno promuovere, per conto del Cantone, un'azione risarcitoria nei confronti dei Consiglieri o ex Consiglieri di Stato.

### **7.4.2 La problematica materiale**

Dal profilo politico, non era un mistero che i Consiglieri di Stato avessero un indennizzo per l'utilizzo del telefono cellulare. E questo tanto che, nella risposta all'interpellanza 97.99, il Governo specifica chiaramente come quest'ultimo unitamente al FAX non sia incluso nelle spese forfetarie. La fattispecie è stata quindi resa nota sin da subito al Parlamento. In effetti il GC, anche se in più momenti tematizza la questione, non indica in nessuna sua decisione che questa prassi non sia condivisibile o giustificabile.

Dal 1999 al 2018 il montante versato è sempre rimasto il medesimo, ovvero CHF 300.00 al mese, a dimostrazione che non vi sia stata una rivalutazione della situazione. Solo nel mese di agosto del 2018 l'UP del GC, con lettera formale, indica di aver rivalutato la situazione, ma espressamente specifica che questo non è un giudizio, di alcun tipo, sul passato.

La domanda chiave da porsi è dunque se a mente del Parlamento sia ragionevole che i Consiglieri di Stato debbano disporre di un telefono cellulare per la loro funzione. Così come per altri strumenti di lavoro, ad esempio il computer portatile, la risposta non può essere che affermativa; si deve quindi presupporre che le modalità possono essere due:

- dotazione di un telefono dell'amministrazione
- uso del proprio telefono con una forma di rimborso.

La seconda è la scelta, indicata sin dall'inizio per ragioni anche di praticità: scelta, come detto, nota sin dal principio anche al GC. Nodo della discussione è però il quantum. Se ad esempio l'importo fosse stato di CHF 100.00 al mese, verosimilmente anche oggi nessuno avrebbe nulla da eccepire. Lo stesso dicasi per altri importi che possono variare a seconda del periodo e quindi delle condizioni, rispettivamente del giudizio soggettivo. In questo senso, non si è di fronte a quello che si può considerare come un abuso ma eventualmente ad una discussione sul montante. Partendo da questo ragionevole presupposto diventa difficile, se non impossibile, quantificare qualsivoglia pretesa nei confronti di uno strumento cui nessuno nella posizione di Consigliere di Stato può oggettivamente rinunciare.

A questo aspetto, va aggiunta una considerazione inerente alla buona fede dei membri dell'esecutivo. Se così non fosse mal si giustificerebbe come mai gli stessi membri del CdS abbiano ordito una complicata e delicata trama per tenersi CHF 300.00 mensili, quando avrebbero potuto legalmente, e senza nessun problema, tenersi decine di migliaia di franchi all'anno, derivanti da posizioni occupate per le quali ricevevano degli emolumenti che però venivano lasciati allo Stato o all'ente erogante (v. punto 5.4).

### **7.4.3 La problematica politica**

Pur riconoscendo quanto sopra, è evidente che dal profilo dell'opportunità, rispettivamente del funzionamento di pratiche amministrative, questa vicenda presenta diverse situazioni che dovevano essere evitate a salvaguardia della rispettabilità delle istituzioni. In questo contesto, l'agire di vari organi e persone non è sempre stato ineccepibile e vi doveva essere un approccio differente improntato alla trasparenza e all'evitare ogni qualsiasi possibile conflitto di interessi.

## 8. CONCLUSIONE

Come già ben evidenziato, nel loro parere giuridico del 16 maggio 2018, dal SG e dal consulente giuridico del GC: *“Va da sé che, a prescindere dalla fondatezza o plausibilità di eventuali pretese, la determinazione circa l’opportunità di promuoverle, per conto dell’ente pubblico, nei confronti di Consiglieri o ex Consiglieri di Stato è di esclusiva competenza del GC, il quale, come già indicato, sarà chiamato a decidere inappellabilmente al riguardo”*.

La CGF, considerati soprattutto i rischi di causa in oggetto, evidenziati pure nel parere giuridico del SG e del consulente giuridico del GC del 16 maggio 2018 (punti 3 e 6), non reputa opportuno promuovere, per conto del Cantone, un’azione risarcitoria nei confronti dei Consiglieri o ex Consiglieri di Stato, ex LResp e/o ex art. 62 e seg. CO, innanzi al TRAM.

A mente della SC Finanze è stato appurato che la questione inerente i rimborsi del Consiglio di Stato è stata gestita, dal profilo procedurale, in maniera inadeguata, questo anche in considerazione del fatto che a più riprese il tema è stato sollevato in sede parlamentare. In questo senso ci si è trovati di fronte ad un vero e proprio pasticcio a livello amministrativo.

Fatte queste considerazioni uno degli aspetti fondamentali inerenti l’alta vigilanza è quello di correggere gli errori per evitare che gli stessi vengano perpetuati; va quindi rimarcato che a seguito dei lavori della SC Finanze si è già proceduto a:

- a) rivedere la forma degli atti normativi passando dalle Note a protocollo a delle Risoluzioni governative;
- b) definire in maniera più chiara i generi di spesa inseriti nel forfait o da rimborsare singolarmente eliminando anche talune voci;
- c) rivedere l’ammontare del forfait riconosciuto;
- d) regolare le questioni inerenti il Cancelliere dello Stato nel Regolamento dei dipendenti dello Stato;
- e) definire meglio i rapporti di informazione tra il Controllo cantonale delle finanze e la CGF.

Come detto, negli scorsi mesi, il CdS ha elaborato un progetto di nuova regolamentazione che è stato presentato dapprima alla SC Finanze e quindi all’UP del GC. La SC Finanze ha approvato detto progetto dal profilo normativo, ritenendolo migliore rispetto alle NAP degli anni precedenti. In merito all’importo proposto, la SC Finanze ha rinviato la questione all’UP del GC, organo competente in materia. Essa ha preso atto della decisione dell’UP del GC del 18.6.2018, confermata il 18.9.2018 che non ha approvato l’importo del forfait annuo di CHF 18'000.00, indicato dal CdS, limitando l’importo dello stesso a CHF 15'000.00, comprensivi pure delle spese telefoniche. Successivamente l’UP e il CdS hanno concordato di stralciare la voce delle spese telefoniche che saranno prese a carico personalmente da ogni singolo Consigliere di Stato.

\* \* \* \* \*

In conformità all'art. 77 cpv.1 LGC secondo cui, come noto, *“l'alta vigilanza non include la competenza di abrogare o modificare decisioni e di dare istruzioni per una singola decisione”* e all'art. 83 LGC, secondo cui *“nell'ambito dell'alta vigilanza la Commissione della gestione e delle finanze può rivolgere raccomandazioni all'autorità politicamente responsabile”*, la CGF raccomanda dunque al Consiglio di Stato di:

- 1° procedere alla restituzione, entro il 31 dicembre 2018, dei rimborsi di spese telefoniche di CHF 150.00 mensili, dal luglio 2018, ovvero dopo la decisione dell'UP del GC al CdS del 18.6.2018, confermata il 18.9.2018, che non ha approvato l'importo del forfait annuo di CHF 18'000.00, indicato dal CdS, limitando l'importo dello stesso a CHF 15'000.00, comprensivi pure delle spese telefoniche. Successivamente, come detto, l'UP e il CdS hanno concordato di stralciare la voce delle spese telefoniche che saranno prese a carico personalmente da ogni singolo Consigliere di Stato. E questo trattandosi dell'unico scenario di richiesta di restituzione con certezza giuridica;
- 2° riesaminare la risoluzione governativa n. 6840 del 23 dicembre 2013, mediante la quale il CdS ha deciso, a far tempo dal 1° gennaio 2014, un aumento, nella misura del 4%, dello stipendio (classe speciale) del già Cancelliere Giampiero Gianella.

Da qui, in conclusione, la proposta al Gran Consiglio di approvare il presente rapporto con le relative raccomandazioni e nel contempo di respingere la pretesa di risarcimento contro i Consiglieri di Stato del deputato Matteo Pronzini dell'8 febbraio 2018.

Per la maggioranza della Commissione gestione e finanze:

Fabio Bacchetta-Cattori, relatore  
Badasci - Caprara - Caverzasio -  
Denti (con riserva) - Farinelli -  
Garzoli - Guerra - Pini - Quadranti