

# Rapporto

numero

data

Dipartimento

9 giugno 2020

GRAN CONSIGLIO

Concerne

## **della Commissione gestione e finanze sulla pretesa di risarcimento, formulata il 3 febbraio 2020 dal deputato Matteo Pronzini per MPS-POP-Indipendenti contro i Consiglieri di Stato e gli ex Consiglieri di Stato, per il mancato pagamento del premio per infortunio non professionale**

### **1. PREMESSA**

Il Gruppo politico MPS-POP-Indipendenti sottopone all'attenzione del Gran Consiglio in data 3 febbraio 2020 l'atto parlamentare relativo alle modalità di indennizzo della particolare funzione del Consigliere di Stato.

In particolare i petenti poggiano il proprio ragionamento confrontando la funzione di Consigliere di Stato con lo statuto di dipendente dell'amministrazione cantonale. È ben evidente che il ruolo di Consigliere di Stato è una funzione elettiva e quindi soggetta ogni quattro anni all'esame del processo democratico, che normalmente la carica è circoscritta a un periodo limitato (mediamente a 12-14 anni); infine che le ore di lavoro non sono prescritte e non si contano e la funzione richiede un coinvolgimento pressoché completo su tutto l'arco della settimana, sabato e domenica inclusi.

Si riconosce invece, e lo riconosce lo stesso Consiglio di Stato, che l'attuale "Legge sull'onorario e sulla previdenza a favore dei membri del Consiglio di Stato" in vigore dal 19 dicembre 1963, richiede una revisione e un aggiornamento. A tale scopo infatti è stato presentato il Messaggio 7182 "**Modifica della Legge sull'onorario e sulle previdenze a favore dei membri del Consiglio di Stato**" del 20 aprile 2016 nel quale si propone un aggiornamento normativo alle mutate situazioni.

### **2. LAVORI COMMISSIONALI**

Come già spiegato nel Rapporto del 5 febbraio 2019 della Commissione della gestione e delle finanze redatto da Gabriele Pinoja inerente a un'analogha pretesa di risarcimento nei confronti dei Consiglieri di Stato, la stessa Commissione sta lavorando in merito alla nuova novella legislativa, che permetterà di proporre una nuova soluzione onnicomprensiva delle varie problematiche emerse per una corretta definizione della remunerazione della massima carica dello Stato.

In particolare vi è una differenza lapalissiana, sfuggita ai petenti, tra le Risoluzioni governative citate nella richiesta di risarcimento, che hanno permesso di regolamentare il tema del rimborso spese rispetto al quesito degli infortuni non professionali che deve essere definita nella nuova Legge citata.

Il lavoro commissionale si è protratto sicuramente oltre il previsto da un lato e di sicuro per la delicatezza della tematica, che merita il necessario rispetto e attenzione trattandosi dei

membri del Governo cantonale la cui remunerazione non può essere banalizzata o essere oggetto di attacchi gratuiti e strumentali. D'altro canto l'interruzione dovuta al passaggio di legislatura con il quasi completo rinnovo della sottocommissione competente ha pure richiesto i tempi necessari per consentire ai nuovi membri di acquisire le informazioni del caso.

Un lavoro che si sta avviando alla fase conclusiva e che è stato impostato nel rispetto del principio della concordanza tra i gruppi politici rappresentati in Parlamento.

### 3. PREMIO PER INFORTUNIO NON PROFESSIONALE

I promotori della pretesa di risarcimento hanno già ricevuto in data 24 giugno 2019 le risposte ai loro dubbi e quesiti. Il Consiglio di Stato ha informato in modo trasparente e chiaro come stanno le cose e quanto era stato appurato. Per completezza riprendiamo il testo della risposta.

1. Corrisponde al vero che il premio per l'assicurazione non professionale dei membri del Consiglio di Stato è preso a carico, interamente o parzialmente, dallo Stato?

Sì.

2. Se così fosse, chi ha deciso tale esonero e quando?

*Dalle verifiche effettuate, il sistema oggi in vigore risale al 1978. A distanza di oltre 40 anni, non è stato possibile appurare le modalità del cambiamento di impostazione intervenuto in quel periodo.*

3. Tale esenzione si applica anche al Cancelliere?

No.

4. Quali giustificazioni il Consiglio di Stato è in grado di fornire a sostegno di tale esenzione?

*Come detto in precedenza, non è stato possibile risalire alle modalità che hanno portato al cambiamento di impostazione tra il 1977 e il 1978. Si presume che lo stesso sia stato dettato **dalla particolarità della carica di Consigliere di Stato, dove non è possibile scindere in maniera netta l'attività professionale da quella non professionale.***

5. Sono stati fatti approfondimenti giuridici sulla questione? Se sì, si prega di rendere noti i contenuti di tali approfondimenti.

*Sono stati fatti alcuni approfondimenti che hanno evidenziato che il sistema è conforme alla Legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni del 20 marzo 1981 [LAINF; RS 832.20], che lascia aperta la possibilità per il datore di lavoro di assumersi i premi dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni non professionali. Le disposizioni vigenti a livello cantonale non sono chiare riguardo alla portata della loro applicazione ai membri del Consiglio di Stato.*

*Per questo motivo, **si ritiene che il tema debba confluire nel contesto della discussione sulla Legge sull'onorario e sulle previdenze a favore dei membri del Consiglio di Stato, attualmente all'esame della Commissione gestione e finanze, e non nelle Risoluzioni governative citate nella domanda n. 6. Rileviamo peraltro che lo stesso sistema utilizzato per i Consiglieri di Stato è stato previsto in passato, per esempio, per la Polizia; esso viene oggi ancora applicato agli apprendisti.***

6. Perché il Consiglio di Stato non ha ritenuto opportuno segnalare questa esenzione nelle RG n. 4399 e 6253.

7. Forse perché ritiene si tratti di un aspetto non organizzativo ma remunerativo?

*Vedi la risposta precedente.*

8. Nella sua attività di revisione ordinaria o straordinaria il Controllo cantonale delle finanze ha mai segnato come potenziale problema la questione dell'esonero del Consiglio di Stato dal pagamento dei premi oggetto della presente interpellanza?
  - a) Se sì, quando, in quali termini, e all'indirizzo di chi?
  - b) Se no, come spiega il Consiglio di Stato una simile inadempienza?
9. La Sezione finanze del DFE ha mai segnalato come potenziale problema la questione dell'esonero del Consiglio di Stato dal pagamento dei premi oggetto della presente interpellanza?
  - a) Se sì, quando, in quali termini, e all'indirizzo di chi?
  - b) Se no, come spiega il Consiglio di Stato una simile inadempienza?

*In tema di rimborsi spesa, nel mese di marzo del 2018 la Sezione delle risorse umane ha rilevato questo aspetto. Il Consiglio di Stato è stato puntualmente informato dal Direttore della Divisione delle risorse. Successivamente, il Governo ha informato l'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio, portando la questione anche all'attenzione della Sottocommissione condizioni previdenziali dei membri del Consiglio di Stato.*

#### **4. VALUTAZIONI GIURIDICHE**

Il Consulente giuridico del Consiglio di Stato ha redatto il 14 novembre 2018 all'attenzione dell'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio una specifica nota relativa agli infortuni non professionali che ben contestualizza la tematica nel corso degli ultimi decenni.

*Lo Stato assicura dal 1955 tutti i dipendenti contro i rischi dell'infortunio non professionale. Ai magistrati e ai membri del Consiglio di Stato si applicano dal 1955 le norme dell'ordinamento del personale concernenti l'assicurazione contro gli infortuni professionali e non professionali.*

*Dal 1955 al 1985 vi erano norme adottate dal Consiglio di Stato a livello di regolamento che stabilivano in quale misura i premi per l'assicurazione contro gli infortuni non professionali erano posti a carico dei dipendenti, fissandone l'ammontare.*

*Il diritto cantonale stabilisce che i dipendenti sono assicurati contro i rischi dell'infortunio professionale e non professionale secondo la legislazione federale. La legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF) prescrive che i premi dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni professionali sono assunti dal datore di lavoro (art. 91 cpv. 1 LAINF). La legge lascia invece aperta la possibilità per il datore di lavoro di assumersi i premi dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni non professionali, che altrimenti sarebbero a carico del lavoratore (art. 91 cpv. 2 LAINF). Di conseguenza, l'assunzione integrale di tali premi da parte del datore di lavoro non si pone in contrasto con il diritto federale. Di principio quindi i costi dei premi dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni non professionali dei dipendenti (e dei magistrati e dei membri del Consiglio di Stato) sono a carico dei dipendenti. Il datore di lavoro può decidere di derogare a questo principio e assumersi in modo integrale o parziale i premi a carico dei dipendenti.*

*Da ricerche effettuate dalla Sezione delle risorse umane risulta che l'assunzione da parte dello Stato dei premi per l'assicurazione contro gli infortuni non professionali risale al 1978, mentre che fino al 1977 i premi erano a carico del membro del Consiglio di Stato. Non è chiaro su quali basi sia intervenuto il cambiamento di impostazione tra il 1977 e il 1978, né se vi sia stata una decisione specifica. È stata compiuta una ricerca in tutte le decisioni (risoluzioni governative e note a protocollo) del Consiglio di Stato del periodo tra il settembre 1977 e il gennaio 1978 con esito negativo.*

*Nell'amministrazione cantonale vi sono state e vi sono altre situazioni in cui i premi dei rischi per gli infortuni non professionali erano (sono) a carico dello Stato.*

- *Gli agenti di polizia per un certo periodo non partecipavano al pagamento dei premi, poi hanno partecipato mediante il pagamento di una quota pari alla metà dell'importo, mentre ora pagano i premi interi come gli altri dipendenti dell'amministrazione cantonale.*
- *Da una ricerca è emerso per esempio che, con nota a protocollo n. 7 del 31 marzo 1987, il Consiglio di Stato ha stabilito che "il pagamento dei premi d'assicurazione concernente i rischi derivanti dagli infortuni non professionali rimane a carico dello Stato per quei civili [nel Corpo di polizia] che al 31 dicembre 1986 godevano già di questo diritto". Vi sono verosimilmente altre decisioni governative sul tema ma poiché l'archivio della Sezione delle risorse umane non ha documentazione così vecchia e non vi è una banca dati delle risoluzioni del Consiglio di Stato è estremamente dispendioso recuperare tali decisioni (si tratterebbe di sfogliare tutte le decisioni governative per più anni).*

- *Per disposizioni federali (che assoggettano obbligatoriamente alla SUVA le categorie di lavoratori soggette a maggiori rischi professionali) il Consiglio di Stato ha esteso a tutti i dipendenti del Dipartimento della sanità e della socialità l'assoggettamento alla SUVA contro i rischi degli infortuni non professionali; gli altri dipendenti sono invece assicurati da un istituto privato (Zurigo Assicurazioni). Poiché i premi prelevati dalla SUVA sono superiori a quelli dell'istituto assicurativo, lo Stato, a seguito di una procedura giudiziaria nel 2003-2005, è stato di fatto costretto ad assumersi una parte dei premi per la SUVA per evitare un trattamento peggiore di tali dipendenti rispetto al resto dell'amministrazione cantonale: in pratica a tutti i dipendenti è prelevata la medesima quota e lo Stato versa alla SUVA la differenza di premio.*

*Il Gran Consiglio fissa la retribuzione ai magistrati e ai dipendenti (art. 59 cpv. 1 lett. I Cost./TI). La retribuzione consiste nello stipendio, nei supplementi e nelle indennità stabiliti nell'articolo 3 della legge del 23 gennaio 2017 sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti (LStip). La deduzione (o la rinuncia alla deduzione) per il contributo ai premi dell'assicurazione contro i rischi degli infortuni non professionali, seppur modifichi il salario netto del dipendente, non modifica il salario lordo e non rientra negli elementi della retribuzione secondo l'articolo 3 LStip.*

*Tra i compiti del Consiglio di Stato vi sono l'amministrazione delle finanze e dei beni del Cantone e la direzione dell'amministrazione cantonale (art. 70 lett. c e d Cost./TI). La decisione di assunzione (integrale o parziale) da parte dello Stato dei premi dell'assicurazione contro i rischi degli infortuni non professionali rientra in tali competenze organizzative del Consiglio di Stato.*

*La competenza di decidere, in assenza di una disposizione specifica, spetta al Consiglio di Stato quale massima autorità governativa e esecutiva. Secondo l'articolo 15 del regolamento del 26 aprile 2001 sull'organizzazione del Consiglio di Stato e dell'Amministrazione vi è un caso di astensione quando vi è un interesse personale diretto. L'articolo 29 capoverso 1 della Costituzione federale definisce le garanzie procedurali nei procedimenti davanti alle autorità giudiziarie e amministrative. Da questa disposizione discende il principio della composizione corretta e neutrale dell'autorità che pronuncia una decisione. Secondo la giurisprudenza e la dottrina, l'indipendenza deve essere esaminata con criteri meno severi di quelli riguardanti le autorità giudiziarie, poiché è intrinseco al sistema e conforme alle competenze costituzionali che le autorità amministrative e esecutive siano chiamate a decidere anche su temi che possano toccare aspetti organizzativi e finanziari. I principi costituzionali non impongono alle autorità amministrative e esecutive un'indipendenza dal profilo strutturale e organizzativo, in considerazione della loro funzione, del loro ruolo, dei loro compiti e dell'organizzazione dello Stato.*

*Ci si potrebbe domandare se sia opportuno che il Consiglio di Stato decida su un punto che riguarda direttamente i suoi componenti. La decisione va però considerata nel suo contesto. Dagli elementi raccolti emerge che, a dipendenza dei periodi, vi sono state più categorie di persone beneficianti dell'assunzione dei premi da parte dello Stato. Non vi sia chiarezza, con riguardo ai membri del Consiglio di Stato, su quali basi tra il 1977 e il 1978 sia intervenuto il cambiamento di impostazione per l'assunzione dei costi dei premi né sulle modalità di adozione della decisione. È possibile che un criterio per l'assunzione dei premi da parte del datore di lavoro fosse quello di un rapporto particolare tra attività professionale e affari privati (per esempio, gli agenti di polizia "esercitano i compiti di polizia anche fuori dai turni di servizio, quando le circostanze lo richiedono", art. 16 cpv. 3 della legge del 12 dicembre 1989 sulla polizia) e che di tale particolarità successivamente si sia tenuto conto in altri modi. **Queste considerazioni portano a confermare ulteriormente la legittimità del Consiglio di Stato a decidere sul tema.***

La Commissione condivide la lettura proposta nella nota giuridica menzionata sulla genesi di questa regolamentazione inerente il premio non professionale dei Consiglieri di Stato e non ritiene adempiuti i presupposti per promuovere una pretesa di risarcimento sulla base della legge sulla responsabilità degli enti pubblici e degli agenti pubblici del 24 ottobre 1988 (LResp).

L'art. 13 LResp prescrive che l'agente pubblico risponde del danno causato da un atto illecito commesso intenzionalmente o per colpa grave in violazione ai propri doveri di servizio. I presupposti di questa norma non sono adempiuti. La decisione del datore di lavoro di assumersi il pagamento dei premi dell'assicurazione contro gli infortuni non professionali è conforme al quadro giuridico e pertanto al Consiglio di Stato (e ai suoi membri) non può essere rimproverato di aver commesso un atto illecito mediante l'adozione di una decisione illegale. A maggior ragione nulla può essere imputato agli otto membri e ex membri del Consiglio di Stato contro i quali è proposta l'istanza di risarcimento per le decisioni adottate

oltre quaranta anni fa. Agli stessi non può nemmeno essere rimproverata l'intenzione (o la colpa grave) di aver voluto arrecare un danno allo Stato con una decisione (comunque legale) non adottata da loro.

## **5. CONCLUSIONE**

La pretesa di risarcimento del Gruppo MPS-POP-Indipendenti del 3 febbraio 2020 ha richiesto da parte della Commissione della gestione e delle finanze la giusta attenzione e i relativi approfondimenti.

Le informazioni raccolte e già largamente trattate in Parlamento durante il menzionato dibattito consentono di ribadire quanto già ampiamente noto ossia che le basi giuridiche che regolano le condizioni retributive e previdenziali dei Consiglieri di Stato risalgono al 1963 e sono state soggette a vari e successivi aggiustamenti.

La Commissione condivide la necessità di aggiornare e definire in modo definitivo le varie problematiche emerse nelle discussioni degli ultimi anni, ma questo non significa si possa rimproverare alcunché agli attuali e recenti membri del Consiglio di Stato.

Per i motivi espressi nel presente rapporto, la Commissione propone al Parlamento di respingere la pretesa di risarcimento promossa dal Gruppo MPS-POP-Indipendenti

Per la Commissione gestione e finanze:

Bixio Caprara, relatore  
Agustoni - Bang - Bignasca - Biscossa -  
Bourgoin - Dadò - Durisch - Ferrara -  
Foletti - Gianella Alessandra - Guerra -  
Pamini - Pini - Quadranti