Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
5764 R1	21 marzo 2006	CONSIGLIO DI STATO

Concerne

della Commissione della gestione e delle finanze
sull'iniziativa parlamentare 12 maggio 1997 presentata nella forma elaborata da Raoul Ghisletta per la modifica del capitolo III (Misure di previdenza) della legge sull'onorario e sulle previdenze a favore dei membri del Consiglio di Stato e per l'assoggettamento dei Consiglieri di Stato alla legge sulla Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato

(v. messaggio 14 marzo 2006 n. 5764)

1. L'INIZIATIVA ED IL SUO ESAME

L'iniziativa, presentata nel 1997, proponeva in sostanza l'affiliazione dei (futuri) Consiglieri di Stato alla Cassa pensioni dello Stato (fatta salva quindi la situazione acquisita per quelli già in carica), tramite un testo elaborato di modifica legislativa.

L'esame dell'iniziativa è stato a lungo pendente in una Sottocommissione ad hoc della Gestione, nella quale si erano succeduti diversi membri, da ultimo l'autore dell'iniziativa (oggi relatore di minoranza).

Il Consiglio di Stato, per evidenti motivi, non ha espresso un formale preavviso. Saputo che la Commissione stava per licenziare i rapporti, ha tuttavia fatto pervenire il messaggio no. 5764 del 14 marzo 2006, che riassume i termini - anche storici - della vicenda.

Nell'ambito dei lavori commissionali, confrontato con l'insufficienza del suo testo originale, l'autore dell'iniziativa e relatore di minoranza ha elaborato, allegandolo al suo rapporto, un nuovo testo di modifica legislativa. A rigore da considerare un controprogetto (di minoranza commissionale) sostitutivo della proposta elaborata originale (ovviamente da considerare ritirata in favore di questo, visto che l'autore è il medesimo).

Essendo ormai prossima la fine anche di questa legislatura, considerate le insanabili divergenze tra l'autore dell'iniziativa e la maggioranza della Commissione, si è risolto di portare nel plenum la questione.

Di fatto, come detto, la divergenza è sui principi, per cui la Commissione non è mai entrata in materia sugli articoli proposti dal relatore di minoranza.

2. LA SOSTANZA DELLA PROPOSTA E LA CRONISTORIA DEL TEMA

L'iniziativa in sostanza propone che i Consiglieri di Stato siano affiliati alla Cassa Pensioni dello Stato (CPS), con relativo obbligo di pagare i contributi.

La previdenza dei Consiglieri di Stato è regolata dalla Legge sull'onorario e sulle previdenze a favore dei membri del Consiglio di Stato, che risale al 1963. Già dal 1955

(dopo l'accurato esame della questione fatto nel Rapporto della Commissione speciale del Gran Consiglio del 9 ottobre 1953) i Consiglieri di Stato erano stati esclusi dalla CPS (costituita nel 1922), visto che i loro contributi non coprivano le prestazioni connesse con la cessazione della carica (e non più soltanto con il raggiungimento dell'età pensionabile), che dal 1944 erano state loro riconosciute per legge. La scelta del 1955 è rimasta sostanzialmente quella in vigore fino ad oggi.

Nel 1963 a regime analogo a quello dei Consiglieri di Stato furono sottoposti anche i magistrati giudiziari. Le modifiche di legge successive al 1963 (1971, 1973, 1976 e 1985) toccavano aspetti marginali o di armonizzazione con altre modifiche legislative. Nel 1985 i magistrati giudiziari tornarono ad essere affiliati alla CPS e a pagare i relativi contributi, ma in corrispondenza di ciò il loro onorario fu aumentato (del 10-12 % secondo la funzione, rispetto ad un premio CPS allora dell'8%). Restò in vigore per i magistrati giudiziari, a carico dello Stato, una particolare rendita per il caso di mancata rielezione prima dell'età di pensionamento. Per i Consiglieri di Stato il Gran Consiglio decise invece e sempre confermò, da ultimo con le deliberazioni ampiamente ricordate dal Messaggio governativo 5764, di restare al precedente ordinamento.

La proposta di "sopprimere le pensioni d'oro" dei Consiglieri di Stato è stata presentata da ultimo con mozione 6 marzo 1995 della deputata Joy Paloschi, stralciata poi per mancata rielezione della mozionante, ma poi sostanzalmente ripresa dall'iniziativa qui in esame.

3. LA REGOLAMENTAZIONE VIGENTE

In sintesi, oggi gli art. 9-18 della citata Legge prevedono che:

- i Consiglieri di Stato non sono affiliati ad una cassa pensioni ai sensi della LPP, ma ricevono, dopo la cessazione della carica, una rendita dallo Stato;
- questa rendita varia da un minimo del 15% (dopo 3 anni di carica) a un massimo del 60% (dopo 16 anni di carica; 12 se l'età di pensionamento subentra prima) dell'onorario di un un Consigliere di Stato;
- non si trata però di una rendita acquisita, assimilabile ad una pensione; essa viene ridotta nella misura in cui e finché il guadagno conseguito dall'ex Consigliere di Stato, tramite nuova attività lucrativa, supera l'importo dell'onorario intero.

Traduciamo in un esempio, con cifre arrotondate in eccesso rispetto a quelle di oggi. Dato un onorario di CHF 240'000.- annui quand'era in carica, un Consigliere di Stato che cessa dopo 12 anni ha diritto ad una rendita annua di 108'000.- (40%). Se torna a svolgere un'attività privata (p.e. a fare l'avvocato) guadagnando 200'000.- annui, la rendita si riduce a 40'000.-; se guadagna più di 240'000.- la rendita si annulla. Ad intervenuto pensionamento per ragioni di età, riprenderà a ricevere la rendita di 108'000.-. Fr. 64'800.- sono riconosciuti in caso di decesso come rendita vedovile al coniuge superstite.

Nell'attuale panorama degli ex Consiglieri di Stato vi sono coloro che, avendo ripreso attività ben remunerate, non ricevono più alcunché dallo Stato. Altri invece beneficiano della rendita: più o meno elevata a dipendenza del numero di anni che sono stati in carica e di quanto guadagnano da altre attività.

Una tabella aggiornata al 1999, comprensiva dei diritti acquisiti da magistrati giudiziari che hanno cessato l'attività tra il 1963 e il 1985, elenca 60 beneficiari di queste rendite, di cui 13 ex Consiglieri di Stato, 8 vedove di ex Consiglieri di Stato, 25 ex magistrati giudiziari e 14 vedove di ex magistrati giudiziari.

4. QUALCHE COMPARAZIONE

La soluzione vigente e sopra descritta non è una particolarità ticinese, ma è applicata anche dalla Confederazione ai Consiglieri federali e da alcuni Cantoni ai loro Consiglieri di Stato.

Una tabella comparativa del 2002 mostra un quadro invero complesso. Molti Cantoni prevedono rendite ai loro Consiglieri di Stato fondate sul primato delle prestazioni (% dell'onorario di carica, anziché calcolato sui contributi versati). Molti prevedono a loro carico un contributo di CP, ma manifestamente insufficiente a finanziare la rendita, che per il resto è a carico dello Stato: p.e. Berna prevede una pensione completa dopo 50 anni di età e 8 di funzione, finanziata dal Consigliere di Stato con un contributo dell'8%, manifestamente insufficiente (se si pensa che gli affiliati alla CPS pagano più del 10% per ricevere la rendita piena solo a 65 anni e dopo 40 anni di contributi). Argovia dopo 12 anni di funzione, indipendentemente dall'età, con un contributo del 6%. Ecc.

Giova rilevare che il rapporto 14 settembre 1989 della Commissione della gestione (l'ultimo su questo tema) già rilevava che "… *il finanziamento della pensione del Consigliere di Stato, dato il corto periodo di tempo richiesto per il raggiungimento del massimo, esigerebbe dei contributi totali del 40-45% dello stipendio annuale".*

Alcuni cantoni prevedono una sorta di fondo previdenziale separato ad hoc. In generale, viisto il rapporto tra contributi e prestazioni, se ne deduce che l'affiliazione dei Consiglieri di Stato alle rispettive CP cantonali, dove viene fatta, assicura il solo rischio di invalidità durante la carica o poco più, mentre le prestazioni dopo la cessazione della carica, indipendentemente dall'età sono direttamente o indirettamente assunte dello Stato.

Un modello trasparente, che separa le rendite su basi assicurative generali LPP (per invalidità, vecchiaia e superstiti) dalle rendite in caso di cessazione della carica non sembra imporsi; né forse è tecnicamente possibile, vista la rilevanza di fattori non-LPP, come la durata in carica, l'età al momento di lasciarla e il reddito successivo.

5. LE RAGIONI DELLA REGOLAMENTAZIONE VIGENTE

Motivi e vantaggi della regolamentazione vigente sono stati ribaditi già in occasione di precedenti esami della questione:

- più che di un sistema pensionistico si tratta di un sistema di indennizzo-incentivo rispetto alle potenzialità di reddito e carriera interrotte dall'assunzione di una carica che, come quella di Consigliere di Stato, impedisce di svolgere attività accessorie retribuite e non dà garanzie di durata. Ad assumere la carica sono così incentivati non solo coloro che svolgono professioni tipicamente dipendenti, con la speranza di poterle riprendere dopo, ma anche gli indipendenti, per esempio i titolari di uno studio professionale, per i quali la costruzione di una situazione reddituale solida presuppone un'attività professionale sul lungo termine e senza interruzioni;
- una rendita indipendente da calcoli attuariali fondati sull'età, per il membro di un Governo ancora in età attiva che si avvicina alla cessazione della carica o anche solo che tema una mancata rielezione, riduce la necessità di preoccuparsi per l'avvio o la ripresa di una nuova attività lucrativa, con il rischio di subire così influenze non opportune sull'esercizio della carica. Già nel rapporto della Commissione speciale del Gran Consiglio del 21 dicembre 1943, a fondamento delle prestazioni introdotte dal 1944, si sottolineava come la situazione dei Consiglieri di Stato fosse "*ben diversa da quella dei funzionari*" e che l'interesse della cosa pubblica esigeva che quel Consigliere

di Stato il quale, per ragioni di natura politica o privata, non poteva più ricoprire con pieno profitto per la collettività la sua carica, avesse a potersi dimettere (o a non ricandidarsi) "*senza la preoccupazione di vedersi così compromesso nelle sue possibilità a venire*";

- è evidente anche la differenza con i magistrati giudiziari, dal 1963 sottopposti al medesimo regime dei Consiglieri di Stato e poi invece dal 1985 riassoggettati alla CPS. Dal magistrato giudiziario, anche entrato in carica in giovane età, si può prevedere e pretendere l'esercizio della carica (o almeno di analoga carica tramite "carriera" interna alla magistratura) fino all'età ordinaria di pensionamento; e la sua mancata rielezione prima dell'età pensionabile (a maggior ragione ora con il termine decennale generalizzato) costituisce un evento tutto sommato straordinario; in vece, per un Consigliere di Stato è normale e perfino opportuno che la durata in carica non si prolunghi oltre una certa durata, indipendentemente dall'età; dopo 16 anni si raggiunge, indipendentemente dall'età, il massimo della rendita e non c'è incentivo economico a restare ulteriormente in carica, facilitando così il ricambio anche nel caso di politici eletti in giovane età;
- la regolamentazione vigente evita di pagare rendite a chi consegue un pieno reinserimento lucrativo dopo avere lasciato la carica. Le rendite pensionistiche maturano come diritto acquisito in ogni caso;

6. I LIMITI DELLA REGOLAMENTAZIONE VIGENTE

L'attuale regime previdenziale per i Consiglieri di Stato risale a prima dell'ampia diffusione e regolamentazione della previdenza professionale, codificata ora nella LPP. Qualche aggiornamento alle mutate situazioni legali e sociali è pensabile, ad esempio per quanto riguarda:

- il trasferimento di averi LPP cumulati prima dell'entrata in carica: oggi regolato dalla legge per i soli già affiliati alla Cassa Pensione dello Stato (CPS), in forma di cumulo del computo cumulato degli anni (ciò che andrà comunque rivisto in caso di passaggio della CPS al primato dei contributi); non invece per chi era affiliato altrove;
- la distinzione tra reddito da attività lucrativa in senso stretto e reddito patrimoniale da attività comparabili, come ad esempio le partecipazioni a persone giuridiche delle quali si diventa amministratore, che così applicata può determinare qualche tentazione o disparità di trattamento;
- l'adattamento delle rendite vedovili e per orfani alle più recenti revisioni, per esempio in materia di AVS.

Si tratta però, a mente della maggioraza della Commissione, di perfezionare il regime vigente, non di stravolgerlo, come vorrebbe l'iniziativa, che mira a trasformare i Consiglieri di Stato in affiliati "normali" alla CPS, al pari degli altri funzionari, ignorando le motivazioni già date negli atti parlamentari del 1943 e da allora sempre ribadite in sede parlamentare.

7. IL CONFRONTO CON I MOTIVI DELL'INIZIATIVA

L'iniziativa enfatizza l'apparente privilegio dei Consiglieri di Stato di non dovere pagare i contributi per la loro previdenza. Ma è solo un'apparenza. Il regime previdenziale vigente costituisce un'evidente integrazione dell'onorario, di per sé è relativamente modesto, se comparato non solo con quelli dei dirigenti nell'economia privata, ma anche con quelli dei

vertici dell'amministrazione: molto più garantiti questi ultimi quanto alla durata e al rischio della permanenza in carica, per non parlare dell'impegno richiesto.

Se si volessero introdurre contributi da pagare, bisognerebbe anche elevare l'onorario, per mantenere attrattiva la carica di Consigliere di Stato a persone che potrebbero avere altrimenti successo con altre carriere. La "disparità di trattamento" invocata dall'iniziativa dipende dai paragoni che si fanno. Già nel citato rapporto del 1989 si diceva "… *far partecipare in futuro i Consiglieri di Stato al pagamento di contributi previdenziali rende inevitabile un aumento corrispondente del loro stipendio. Non sarebbe infatti ammissibile né proponibile una diminuzione reale dell'attuale stipendio dei Consiglieri di Stato. A questo momento non avrebbe nessun senso aumentare gli stipendi dei Consiglieri di Stato per poi diminuirli di altrettanto per volerli assoggettare a tutti i costi a un dato contributo pensionistico. (…). L'unico effetto di questa operazione sarebbe un costo supplementare per lo Stato per i contributi AVS/AI/IPG dovuti sulla parte supplementare dello stipendio".*

In altre parole, si potrebbe senz'altro istitutire, come hanno fatto altri Cantoni, un contributo di x % alla CPS a carico dei Consiglieri di Stato, aumentando parallelamente il loro onorario di x % (in verità di più, in considerazione degli oneri aggiuntivi AVS ecc. sul lordo, come era stato fatto per i magistrari giudiziari nel 1985), stabilendo poi un complicato sistema di conguagli tra CPS e Stato per i vari casi più o meno assicurati (invalidità, anzianità, cessazione della carica prima dell'età pensionabile, attività lucrativa dopo la cessazione della carica, ecc.). E' quanto qualche Cantone ha fatto. Negli effetti non ne guadagnerebbe la trasparenza né le casse pubbliche, né quelle Stato né quelle della CPS.

A meno che l'obiettivo puro e semplice dell'iniziativa sia una diminuzione reale, compresi gli aspetti previdenziali, dell'attuale retribuzione dei Consiglieri di Stato. Lo dicano però allora gli autori dell'iniziativa e si proceda in tal caso anche a comparazioni retributive, con altri cantoni per cominciare. Se il contributo per una effettiva copertura previdenziale, senza oneri residui per lo Stato, fosse del 40-45 %, come calcolato nel 1989 (oggi forse di più, in considerazione delle aumentate probabilità di vita), e questa trattenuta fosse applicata all'onorario attuale, il netto percepito dai Consiglieri di Stato risulterebbe inferiore, e di parecchio, a quello di molti funzionari dirigenti.

Dicano pure gli autori dell'iniziativa se loro intento è togliere la rendita in caso di cessazione della carica prima dell'età pensionabile, come sarebbe la conseguenza del loro testo di legge allegato all'inizativa. La rendita torna a fare capolino, sembra, nel testo elaborato proposto ora col rapporto di minoranza, quasi fosse un accessorio. In ogni modo, il regime misto (pensione di vecchiaia su base LPP, rendita dopo la cessazione della carica a carico dello Stato) non è di facile costruzione. Per essere "giusti" bisognerebbe in tal caso pagare un onorario (lordo o netto) differenziato ai Consiglieri di Stato: inferiore a quelli giovani (d'età), visto il maggior rischio e costo previdenziale che essi rappresentano per lo Stato (se non riprendono un'attività lucrativa importante dopo la cessazione della carica, ma come si fa a saperlo prioma ?).

L'assimilazione al regime dei magistrati giudiziari in vigore dal 1985 (che affianca pensione e rendita), come detto sopra, non è sostenibile. Dai magistati giudiziari eletti in giovane età si può pretendere che, per beneficiare appieno di rendite, restino in carica fino all'età di pensionamento. Semmai andrebbe un poco ripensato, sotto questo profilo, il loro regime attuale i caso di mancata rielezione. La legge attuale invece non incentiva finanziariamente un Consigliere di Stato a restare in carica oltre quattro legislature; rispettivamente evita che egli debba predisporsi, all'approssimarsi ogni quattro anni del rischio di mancata rielezione, a eventuali alternative professionali, con grave scapito per la sua indipendenza.

L'iniziativa si fonda sull'intento di assimilare per quanto possibile i Consiglieri di Stato ai funzionari pubblici: assimilazione poco opportuna, già per la situazione nella quale verrebbe a trovarsi il Governo che deve proporre le modifiche di legge in materia di impiego pubblico, compresi gli aspetti previdenziali. Questa Commissione ha ripetutamente chiesto al Governo di rivedere le norme sulla CPS, introducendo il primato dei contributi in luogo di quello delle prestazioni. Sarebbe politicamente improvvido, prima che ciò sia fatto, andare a modificare un regime invariato da mezzo secolo, per affiliare i membri del Governo alla CPS, senza alcun effetto pratico (se non quello di aumentare la spesa dello Stato, già per il maggior onere AVS su un lordo maggiorato), ma mettendoli in un paralizzante conflitto d'interessi. Solo chi è contrario alla modifica strutturale della CPS, fingendo d'ignorare l'onere occulto che essa rappresenta per le finanze del Cantone, può avere interesse a creare un nuovo fattore politico paralizzante.

Si potrebbe ravvisare infine nell'iniziativa il rischio anche di selezionare le persone disponibili ad assumere la carica di Consigliere di Stato (e a maggior ragione quindi a candidarsi per essa): con una soluzione più su misura per chi già dispone di un consolidato capitale di vecchiaia LPP, da alimentare nel corso della carica e acquisito poi in ogni caso, scoraggiando invece i liberi professionisti e in genere gli indipendenti.

8. CONCLUSIONE

La maggioranza della Commissione, come detto, non esclude che sia opportuno modificare su qualche punto l'attuale regime previdenziale dei Consiglieri di Stato. Ritiene però che non sia possibile farlo seguendo l'impostazione pregiudiziale, quasi ideologica, dell'iniziativa in esame ("affiliarli alla CPS, tutto il resto è secondario"), che conclude pertanto di respingere.

Per la maggioranza della Commissione gestione e finanze:

Mauro Dell'Ambrogio, relatore
Bacchetta-Cattori - Beltraminelli - Bignasca -
Bonoli - Croce - Lepori B. - Lepori Colombo -
Lombardi - Merlini - Righinetti - Robbiani - Soldati