

BGer 1C_660/2023 vom 7. Januar 2025

Bundesgericht, 2025-01-07, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_660_2023

FR: TF 1C_660/2023 du 7 janvier 2025

IT: TF 1C_660/2023 del 7 gennaio 2025

Erwägungen

E. 1.1

Il Tribunale federale esamina d'ufficio se e in che misura un ricorso può essere esaminato nel merito (DTF 150 II 346 consid. 1.1).

E. 1.2

La causa concerne, nel merito, una contestazione in materia di un rapporto di lavoro di diritto pubblico relativa a un valore patrimoniale, motivo per cui essa esula dall'eccezione dell'art. 83 lett. g LTF. Nella sentenza impugnata si precisa che il valore litigioso è superiore a fr. 15'000.-, motivo per cui il ricorso in materia di diritto pubblico è ammissibile (art. 85 cpv. 1 lett. b LTF). Ne segue che quello sussidiario in materia costituzionale (art. 113 LTF), proposto soltanto in via subordinata, è inammissibile. Per il resto, il gravame, tempestivo e diretto contro una decisione finale dell'autorità cantonale di ultima istanza (art. 86 cpv. 1 lett. d LTF) è di massima ammissibile. La legittimazione del ricorrente è pacifica.

E. 1.3

Secondo l' art. 42 cpv. 1 e 2 LTF , il ricorso dev'essere motivato in modo sufficiente, spiegando nei motivi perché l'atto impugnato viola il diritto. Il Tribunale federale, che non è un'istanza di appello, esamina in linea di principio solo le censure sollevate (DTF 149 II 337 consid. 2.2; 148 IV 205 consid. 2.6). Quando il ricorrente invoca la violazione di diritti costituzionali (arbitrio e buona fede; art. 9 Cost.), il Tribunale federale, in applicazione dell' art. 106 cpv. 2 LTF , vaglia le censure solo se siano state esplicitamente sollevate e motivate in modo chiaro e preciso (DTF 150 I 80 consid. 2.1; 149 I 248 consid. 3.1).

E. 1.4

La violazione del diritto cantonale non costituisce motivo di ricorso. Tuttavia, è possibile fare valere che l'errata applicazione del diritto cantonale costituisce una violazione del diritto federale, in particolare perché arbitraria ai sensi dell' art. 9 Cost. La vertenza concerne l'interpretazione e l'applicazione di norme del diritto cantonale, disposizioni esaminate soltanto sotto il ristretto profilo dell'arbitrio (DTF 150 I 80 consid. 2.1; 149 II 225 consid. 5.2).

L'arbitrio è ravvisabile quando la decisione impugnata risulta manifestamente insostenibile, in contraddizione palese con la situazione effettiva, gravemente lesiva di una norma o di un chiaro principio giuridico, o in contrasto intollerabile con il sentimento di giustizia e di equità. Non basta quindi che la decisione impugnata sia insostenibile nella motivazione, ma occorre che lo sia anche nel risultato (DTF 147 II 454 consid. 4.4), ciò che spetta al ricorrente dimostrare (DTF 144 III 145 consid. 2). Non risulta per contro arbitrio dal fatto che anche un'altra soluzione potrebbe entrare in linea di conto o sarebbe addirittura preferibile (DTF 148 II 121 consid. 5.2).

E. 2.1

Il ricorrente invoca la sentenza del 6 novembre 2019 del Tribunale cantonale amministrativo che aveva accolto parzialmente un ricorso di un docente, riconoscendogli gli aumenti di stipendio nei primi due anni della sua carriera iniziata nel 2007 in due classi di stipendio inferiori a quello previsto per la funzione, in applicazione dell'art. 7 cpv. 3 vLStip. Questa norma dispone che nel caso di candidati di giovane età, con scarsa esperienza o previsti per compiti che richiedono un periodo di introduzione, il Consiglio di Stato può stabilire, per due anni al massimo, uno stipendio fino a due classi inferiore rispetto a quello minimo previsto per la funzione. Secondo il ricorrente, non impugnando quella sentenza dinanzi al Tribunale federale, il Governo avrebbe dato "un segnale di ripensamento" della propria posizione riguardo a questa problematica. L'insorgente osserva che nel suo caso il Governo ha considerato che egli, benché non avesse beneficiato degli aumenti annuali nel secondo e terzo anno di servizio, aveva comunque ottenuto un aumento salariale, passando dapprima dalla classe 31 al minimo, alla classe 32 al minimo e in seguito dalla classe 32 al minimo alla classe 33 al minimo. Ha quindi ritenuto che la correttezza di tale progressione salariale era conforme alla giurisprudenza della Corte cantonale per casi analoghi (inc. n. 53.2006.7 del 30 giugno 2006 e 53.2006.32 del 22 novembre 2006).

E. 2.2

Il ricorso si incentra e si esaurisce nell'affermare che la Corte cantonale avrebbe interpretato in maniera arbitraria il diritto cantonale, negando segnatamente l'applicazione nel suo caso della menzionata sentenza del 6 novembre 2019, in particolare non ritenendo che la stessa potesse valere quale cambiamento di prassi. Come si vedrà, questa tesi non regge.

E. 2.3

Un cambiamento di giurisprudenza può essere infatti giustificato in linea di principio solo se si fonda su motivi seri e oggettivi, ossia se la nuova soluzione corrisponde a una migliore conoscenza delle intenzioni del legislatore (ratio legis), a mutate circostanze esterne, all'evoluzione dei costumi o a un cambiamento delle concezioni giuridiche, altrimenti la giurisprudenza precedente dev'essere mantenuta. Secondo la giurisprudenza, un cambiamento di prassi deve quindi basarsi su serie ragioni oggettive, che devono essere tanto più importanti, soprattutto nell'interesse della certezza del diritto, quanto più lunga è stata l'applicazione del diritto considerata errata o non più al passo con i tempi (DTF 150 IV 277 consid. 2.3.1; 149 II 354 consid. 2.3; 147 III 14 consid. 8.2; PIERRE TSCHANNEN/MARKUS MÜLLER/MARKUS KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5a ed. 2022, n. 516 segg.). Occorre esaminare quindi se queste condizioni siano o meno adempiute nel caso in esame.

La Corte cantonale ha aggiunto, a ragione, che deve trattarsi inoltre di un cambiamento di principio; la nuova prassi deve fungere da linea guida per tutte le fattispecie future simili, singoli scostamenti, come quello, per altro non motivato, relativo alla sentenza del 6 novembre 2019, non essendo sufficienti (cfr. DTF 140 II 334 consid. 8; cfr. sentenza 6B_612/2024 del 18 settembre 2024 consid. 1.4.2).

E. 2.4

Il ricorrente osserva che l'art. 10 cpv. 1 LStip ricalca l'art. 7 cpv. 3 vLStip e ne confermerebbe l'applicazione ai casi precedenti e a quelli successivi all'entrata in vigore della nuova LStip. Rileva che con l'art. 10 LStip è stato introdotto un secondo capoverso secondo cui, trascorso il periodo d'introduzione, il dipendente viene inserito nella classe

corrispondente alla sua funzione con il riconoscimento degli aumenti annuali maturati. Al dire del ricorrente, che non si esprime sui materiali legislativi (messaggio dell'11 aprile 2016 n. 7181 del Consiglio di Stato, rapporto del 15 novembre 2016 n. 7181 R della Commissione della gestione e delle finanze e i dibattiti parlamentari), con questo nuovo capoverso il legislatore avrebbe voluto precisare e confermare che il principio generale degli aumenti annuali, che era sancito dall'art. 8 vLStip, si applicherebbe anche laddove viene fissato uno stipendio fino a due classi inferiore rispetto a quello minimo previsto per la funzione. Sostiene quindi che la Corte cantonale avrebbe negato, a torto, che, per rifiutare l'asserito cambiamento di giurisprudenza, non vi sarebbe stata una conoscenza più esatta delle intenzioni del legislatore. Aggiunge che, dopo l'introduzione della nuova normativa sarebbe arbitrario mantenere la giurisprudenza anteriore del 2006, visto che la nuova LStip avrebbe precisato e confermato il principio generale degli aumenti annuali, ciò che precluderebbe il mantenimento di una prassi di diverso tenore per i casi precedenti l'entrata in vigore della nuova LStip.

E. 3.1

Nella sentenza impugnata l'istanza precedente ha ricordato che, nella prassi precedente, si era pronunciata sulla rivendicazione di docenti cantonali che chiedevano gli stessi aumenti annuali di stipendio che erano concessi agli impiegati assoggettati, durante i primi due anni dall'assunzione, a una riduzione dello stipendio fondata sull'art. 7 cpv. 3 vLStip. I docenti cantonali iniziavano infatti la loro carriera in due classi inferiori a quella prevista per la funzione, senza aumenti. I due anni successivi ottenevano un avanzamento nella classe superiore, sempre senza aumenti. Diversamente, gli impiegati assunti in applicazione dell'art. 7 cpv. 3 vLStip, dopo il primo anno di assunzione avanzavano alla classe superiore e ottenevano un aumento all'interno di quella classe. E così l'anno successivo.

Ha osservato che con sentenza del 30 giugno 2006, il cui principio è stato confermato successivamente (sentenza del 22 novembre 2006), essa ha tutelato l'agire del Governo, ritenendo ammissibile la mancata concessione dell'aumento per anzianità di servizio in caso di avanzamento a una classe di stipendio superiore. Ha innanzitutto considerato che il Governo, grazie alla delega di cui all'art. 10 vLStip, ha disciplinato l'avanzamento a classi alternative di stipendio mediante specifiche risoluzioni di carattere generale, in base alle quali, in caso di passaggio a una classe superiore nella stessa funzione, l'aumento per anzianità di servizio, ciò che è decisivo anche nella fattispecie, veniva per principio negato ai docenti. Essa ha quindi considerato l'art. 10 vLStip una base legale sufficiente per negare l'aumento per anzianità di servizio allorché risulta concomitante con un avanzamento a una classe alternativa superiore, ciò indipendentemente che questo si verifichi nel biennio iniziale (art. 7 cpv. 3 vLStip) o durante la carriera susseguente. Basta, ha soggiunto l'istanza precedente, che lo stipendio derivante dall'avanzamento a una classe superiore non sia inferiore a quello complessivo precedente, maggiorato di un aumento annuo, risultando così conforme ai dettami dell'art. 11 cpv. 1 vLStip. Essa ha inoltre escluso, ciò che il ricorrente disattende, che il diverso trattamento riservato agli impiegati sia costitutivo di una disparità di trattamento, siccome la funzione delle due categorie di dipendenti è sostanzialmente diversa: i docenti non sono infatti semplici impiegati, ma godono di uno statuto particolare, che può legittimare anche un trattamento retributivo diverso rispetto a quello degli impiegati.

E. 3.2

Il ricorrente, disattendendo il suo obbligo di motivazione (art. 42 cpv. 2 LTF), non si confronta con queste argomentazioni, decisive per l'esito del ricorso, sulla differenza di trattamento tra docenti e impiegati, posta a fondamento della criticata prassi. Ora, quando la decisione impugnata, come in concreto, si fonda su diverse motivazioni indipendenti e di per sé sufficienti per definire l'esito della causa, il ricorrente è tenuto, pena l'inammissibilità, a dimostrare che ognuna di esse viola il diritto (DTF 142 III 364 consid. 2.4 in fine; 138 I 97 consid. 4.1.4). Già per questo motivo il ricorso non può essere accolto.

E. 3.3

Riguardo alla sentenza del 6 novembre 2019 invocata dal ricorrente, la Corte cantonale ha poi rilevato che con quel giudizio essa ha parzialmente accolto il ricorso di un docente cantonale che, impugnando la decisione con cui l'autorità di nomina ha stabilito la sua posizione della nuova scala stipendi, ha contestato il mancato riconoscimento degli aumenti annuali nei primi due anni della sua carriera. In quell'occasione essa ha accreditato la tesi del ricorrente secondo cui l'art. 7 cpv. 3 vLStip concedeva allo Stato solo la facoltà di attribuire al dipendente di giovane età o di scarsa esperienza, per due anni al massimo dall'assunzione, due classi di stipendio in meno rispetto alla classificazione prevista, ma che questa norma non riguardava invece gli aumenti annuali, definiti dall'art. 8 cpv. 1 vLStip, che rimanevano così garantiti anche nei casi di classificazione inferiore. Il testo originale di quella sentenza è il seguente:

" che il ricorrente ritiene che l'art. 7 cpv. 3 vLStip (...) non riguardava invece gli aumenti annuali che rimanevano così garantiti anche nei casi di classificazione inferiore;

che la tesi dell'insorgente merita tutela;

che in effetti l'art. 7 cpv. 3 vLStip non faceva alcuna menzione di un contemporaneo blocco degli aumenti che erano invece riconosciuti quale diritto per tutti i dipendenti, senza distinzione di sorta, secondo quanto stabilito dall'art. 8 cpv. 1 vLStip;

che pertanto, a torto al ricorrente sono stati trattenuti gli aumenti annuali (...); "

E. 3.4

La Corte cantonale ha considerato che, nel caso qui in esame, il ricorrente ha comprensibilmente fondato la propria domanda di riesame dinanzi al Consiglio di Stato su quella sentenza. Ha tuttavia sottolineato espressamente che quella decisione non era volta a indurre una modifica della prassi da parte dell'autorità di nomina. Ha ritenuto infatti, rettamente, che, diversamente dai due citati casi decisi nel 2006, il giudizio del 2019 non affronta il quesito di sapere se la mancata concessione dell'aumento sia retta, e giustificata, dagli art. 10 e 11 cpv. 1 vLStip. Ciò poiché nel 2019 essa, trattando un caso concreto nella sua specificità, si è limitata a constatare che l'attribuzione di due classi inferiori non comportava il blocco degli aumenti annuali. Ha poi sottolineato che con le due sentenze del 2006 essa ha invece stabilito un principio chiaro, secondo cui, in sintesi, basta che il nuovo stipendio sia maggiore di quello che si otterrebbe concedendo un aumento all'interno della classe di partenza. Ha precisato che tale principio non è stato sovvertito. Secondo i giudici cantonali, sia la giurisprudenza del 2006 sia la più recente decisione portano alla conclusione che il dipendente non va penalizzato con un blocco degli aumenti in caso di avanzamento. Nella prima ipotesi, tuttavia, si considera lo scatto nella classe di partenza, mentre nella seconda, quello nella classe superiore.

E. 3.5

Il ricorrente, criticando in maniera generica questi argomenti, non spiega con una motivazione puntuale per quali ragioni essi sarebbero addirittura insostenibili e quindi arbitrari. Per di più, la sentenza del 2019, isolata, e come visto motivata sommariamente, non si confronta del tutto con la prassi precedente, neppure richiamata, e non indica alcun argomento per scostarsene. Essa non menziona nessuno dei citati motivi che potrebbero giustificare il preteso cambiamento di giurisprudenza, peraltro espressamente negato nella sentenza qui impugnata.

E. 4.1

La Corte cantonale, stabilito che la decisione del 2019 non costituisce un cambiamento di prassi, si è chinata quindi sul quesito di sapere se, attualmente, vi siano motivi sufficienti per imporre l'interpretazione suggerita da tale decisione e di abbandonare quella ch'essa ha tutelato nel 2006.

L'istanza precedente ha ritenuto che nel caso in esame non vi sono elementi rilevanti che permettano, conformemente ai menzionati principi, di ritenere la giurisprudenza del 2006 non più al passo con i tempi o manifestamente inopportuna. Ha stabilito che il semplice fatto che sia possibile una diversa interpretazione della legge non costituisce un motivo sufficiente per abbandonare la prassi del 2006. Ciò poiché a un siffatto cambiamento si oppongono in ogni caso il lungo tempo trascorso dalle citate sentenze, che hanno confermato la legittimità dell'agire dell'autorità amministrativa, e l'affidamento in esse riposto dallo Stato nella sua qualità di datore di lavoro. Ha precisato infatti che l'autorità di nomina ha sistematicamente applicato le predette condizioni retributive ai docenti fino al 2018, quando è entrato in vigore il nuovo modello retributivo. Ne ha concluso che i principi della sicurezza del diritto e della buona fede ostano a una modifica della giurisprudenza. Ha nondimeno tenuto conto del fatto che il ricorrente ha avanzato le sue rivendicazioni sulla base della sentenza del 2019 rinunciando quindi, nonostante la sua soccombenza, a prelevare una tassa di giustizia e imponendo allo Stato di rifondergli fr. 1'000.- a titolo di ripetibili.

E. 4.2

Al riguardo il ricorrente si limita a rilevare che la Corte cantonale sarebbe stata legittimata ad adottare una diversa prassi rispetto al passato, non ostandovi al suo dire né la sicurezza del diritto né il principio della buona fede (art. 9 Cost.). Con quest'argomentazione egli disattende che scegliendo, motivandola, un'altra soluzione, l'istanza precedente non è incorsa nell'arbitrio, né ha violato il principio della buona fede. Ritenuto che, come visto, in concreto non sono adempiute le condizioni per un cambiamento di giurisprudenza, la Corte cantonale poteva mantenere quella precedente (DTF 150 IV 277 consid. 2.3.1; 148 V 7 consid. 5.4). La mera aspettativa del ricorrente di un cambiamento di prassi, non avvenuto come visto, non comporta una lesione del principio dell'affidamento (DTF 150 I 1 consid. 4.1; 148 II 233 consid. 5.5.1). Tale censura, generica, non adempie inoltre le severe esigenze di motivazione dell' art. 106 cpv. 2 LTF (DTF 149 I 248 consid. 3.1; 148 I 198 consid. 2.1).

E. 5.1

L'insorgente adduce poi che si sarebbe in presenza di una disparità di trattamento (art. 8 cpv. 1 Cost.) tra il suo caso e quello analogo oggetto della decisione del 6 novembre 2019.

E. 5.2

Il principio dell'uguaglianza giuridica garantito dall' art. 8 cpv. 1 Cost. , che dev'essere osservato sia in ambito legislativo che nell'applicazione della legge (DTF 148 I 271 consid. 2.2), è disatteso quando, tra casi simili, fa distinzioni che nessun ragionevole motivo in relazione alla situazione da regolare giustifica di fare o sottopone a un regime identico situazioni che presentano tra loro differenze rilevanti e di natura tale da rendere necessario un trattamento diverso (DTF 150 V 105 consid. 6.3). L'ingiustificata uguaglianza, rispettivamente la disparità di trattamento, devono riferirsi a un aspetto sostanziale. Non può essere poi trascurato il fatto che una disparità di trattamento può comunque essere legittimata dagli scopi perseguiti dal legislatore, o come in concreto dal Consiglio di Stato mediante specifiche risoluzioni di carattere generale, non contestate dal ricorrente, e che in generale il Governo ha un ampio spazio di manovra. Decisiva è inoltre la legittimità dello scopo perseguito dalla regolamentazione in esame e, d'altro lato, la proporzionalità della misura (DTF 149 V 2 consid. 10; 149 I 125 consid. 5.1; 149 I 105 consid. 4.2).

Ora, una singola decisione, come quella invocata, motivata sommariamente e che si scosta senza confrontarsi minimamente con la costante prassi precedente non fonda di per sé un diritto a essere trattato allo stesso modo. Ciò contrasterebbe piuttosto con la parità di trattamento in relazione alla prassi applicata negli altri casi dal 2006, anche da parte delle autorità amministrative, prassi confermata nella vertenza in esame dalla Corte cantonale.

E. 6

Con riferimento alle pretese salariali, la Corte cantonale ha considerato che lo stipendio iniziale del ricorrente, assunto nell'anno scolastico 2011/2012, è stato fissato in classe 31 al minimo (fr. 86'632.-), ossia a due classi inferiori a quella prevista dall'organico, in applicazione dell'art. 7 cpv. 3 vLStip. L'anno seguente gli è stata assegnata la classe 32 senza scatti (fr. 89'627.-), beneficiando così di un salario superiore a quello previsto dalla classe 31 con un aumento (fr. 88'838.-). L'anno scolastico 2013/2014 il medesimo è passato in classe 33, sempre senza aumenti, percependo fr. 94'875.-, ossia un salario superiore a quello assegnato ai dipendenti in classe 32 con un aumento (fr. 91'834.-). Ne ha concluso che la retribuzione rispetta le citate regole e risulta pertanto corretta.

Il ricorrente non contesta questi fatti, né dimostra l'arbitrarietà del risultato di questa conclusione.

E. 7

Ne segue che, in quanto ammissibile, il ricorso dev'essere respinto. Le spese seguono la soccombenza (art. 66 cpv. 1 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.