

# **BGer 1P.423/1999 vom 17. Mai 2000**

Bundesgericht, 2000-05-17, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1P.423\\_1999](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.423_1999)

FR: TF 1P.423/1999 du 17 mai 2000

IT: TF 1P.423/1999 del 17 maggio 2000

## **Regeste**

Pubblico amministrazione

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione l'ammissibilità dei ricorsi che gli vengono sottoposti, senza essere vincolato, in tale ambito, dagli argomenti delle parti o dalle loro conclusioni ( DTF 125 II 497 consid. 1a, 125 I 253 consid. 1a, 412 consid. 1a). a) Il ricorso, tempestivo ( art. 89 cpv. 1 OG ), interposto contro una decisione emanata dall'ultima istanza cantonale, adempie il requisito dell'esaurimento del corso delle istanze cantonali (art. 67 della legge ticinese sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti, del 15 marzo 1995, LOrd, e art. 86 cpv. 1 e 89 cpv. 1 OG; cfr. la sentenza del 7 settembre 1998 nella causa C., consid. 1, in RDAT I-1999, n. 8, pag. 25 seg. ). b) La decisione impugnata conferma lo scioglimento del rapporto di impiego per giustificati motivi. Il ricorrente è legittimato a ricorrere giusta l' art. 88 OG poiché il diritto cantonale, segnatamente l'art. 60 LOrd, fa dipendere la disdetta da condizioni materiali (sentenza del 14 febbraio 2000 in re F. destinata a pubblicazione in DTF 126 I xxx, consid. 1; DTF 120 Ia 110 consid. 1a, 107 Ia 182 consid. 1 e 2, 98 Ia 653 consid. 2b). La legittimazione a ricorrere sussiste solo nella misura in cui la normativa cantonale, della quale è censurata l'interpretazione o l'applicazione arbitraria, riconosca all'interessato, come nella fattispecie, un determinato diritto, oppure abbia quale scopo di proteggerlo nei suoi interessi personali ( DTF 123 I 279 consid 3c/aa e rinvi). Con la sentenza del 3 aprile 2000 nella causa P., destinata a pubblicazione, il Tribunale federale non ha modificato la giurisprudenza relativa alla legittimazione a inoltrare un ricorso di diritto pubblico per arbitrio. 2.-a) Il ricorrente rimprovera al Tribunale cantonale amministrativo una violazione del principio della buona fede garantito dall' art. 4 vCost. (ora dall' art. 9 Cost. ), un accertamento arbitrario dei fatti e un'applicazione arbitraria del diritto cantonale. Il Tribunale federale esamina dal ristretto profilo dell'arbitrio sia l'interpretazione e l'applicazione del diritto cantonale nonché l'accertamento dei fatti e la valutazione delle prove ( DTF 118 Ia 28 consid. 1b; Karl Spühler, Die Praxis der staatsrechtlichen Beschwerde, Berna 1994, pag. 57 n. 137); vaglia con piena cognizione se le garanzie procedurali minime desumibili direttamente dall' art. 4 vCost. (ora dall' art. 29 Cost. ) sono state rispettate ( DTF 117 Ia 5 consid. 1a). b) Secondo l' art. 90 cpv. 1 lett. b OG il ricorso di diritto pubblico deve contenere l'esposizione concisa dei diritti costituzionali o delle norme giuridiche che si pretendono violati e precisare in che consista l'asserita lesione ( DTF 125 I 71 consid. 1c pag. 76, 492 consid. 1b, 122 I 70 consid. 1c pag. 73). Riguardo in particolare alla censura di accertamento arbitrario dei fatti o di valutazione arbitraria delle prove, il ricorrente non può semplicemente criticare la decisione impugnata o contrapporre una propria valutazione, per quanto sostenibile o

preferibile; egli deve piuttosto dimostrare per quale motivo l'accertamento dei fatti sarebbe manifestamente insostenibile, in chiaro contrasto con la situazione di fatto, fondato su una svista manifesta o contraddicente in modo urtante il sentimento di giustizia e di equità ( DTF 125 I 166 consid. 2a, 124 I 208 consid. 4a pag. 211 e rinvii). Allo stesso modo, riguardo alla censura di un'applicazione arbitraria del diritto cantonale, il ricorrente deve dimostrare, con un'argomentazione precisa, che l'autorità cantonale è caduta nell'arbitrio adottando una decisione non solo opinabile, ma del tutto insostenibile, non sorretta da ragioni serie e oggettive, priva di senso o scopo, tale da violare in modo evidente una norma o un principio giuridico incontestato o da contrastare in modo intollerabile con il sentimento di giustizia e di equità ( DTF 125 II 10 consid. 3a pag. 15, 125 I 1 consid. 2b/aa, pag. 4).

3.-a) Il ricorrente rimprovera alla Corte cantonale di avere constatato arbitrariamente i fatti e applicato arbitrariamente l'art. 60 LOrd. Essa avrebbe in effetti ommesso di accertare la responsabilità esclusiva del medico cantonale per la situazione di disagio all'interno del suo ufficio e licenziato il ricorrente, vittima della turbativa, anziché il funzionario che l'ha causata. Secondo il ricorrente il suo licenziamento sarebbe arbitrario, poiché consacrerebbe un risultato insostenibile, in urto manifesto con il senso di giustizia e di equità: l'art. 60 LOrd conterrebbe infatti il principio secondo cui, qualora fossero dimostrati episodi qualificabili di "mobbing" o "bossing" da parte di un funzionario verso un altro, il licenziamento di uno di loro, per essere giustificato, deve riguardare quello all'origine dell'incompatibilità ambientale e non la vittima. b) L'ordinamento cantonale dei dipendenti pubblici del Cantone Ticino attua, in tema di durata del rapporto di lavoro, il sistema della nomina a tempo indeterminato con facoltà per il datore di lavoro di disdire il rapporto d'impiego in ogni tempo, prevalendosi di giustificati motivi (v., riguardo alla prassi cantonale, RDAT II-1998, n. 3 pag. 5). L'art. 60 LOrd prevede che l'autorità di nomina può sciogliere per giustificati motivi il rapporto di impiego facendo precorrere alla decisione di scioglimento un adeguato periodo di disdetta. Il cpv. 3 dell'art. 60 LOrd elenca i motivi di disdetta considerati giustificati; rientra in questi motivi "qualsiasi circostanza, soggettiva o oggettiva, data la quale non si può pretendere in buona fede che l'autorità di nomina possa continuare il rapporto di impiego, nella stessa funzione o in un'altra funzione adeguata e disponibile nell'ambito dei posti vacanti". Con questo sistema il Cantone ha dichiarato di voler garantire all'amministrazione statale una forma di rapporto d'impiego più moderno e meno complesso, dal profilo amministrativo, del precedente; in particolare, ha inteso conferire all'autorità di nomina la facoltà di poter intervenire, disdicendo il rapporto d'impiego, qualora il dipendente non fosse più in grado di assolvere il proprio compito o si instaurasse una situazione incompatibile con il buon funzionamento del servizio (Messaggio del Consiglio di Stato concernente la nuova legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 12 agosto 1994, pag. 6 e 23; cfr. anche il parere di Guido Corti, Inadempimento dei doveri di servizio: sanzioni disciplinari e provvedimenti amministrativi, in RDAT II-1995, pag. 275 segg. ). Queste dichiarate finalità non richiedono che la pronuncia dello scioglimento del rapporto di impiego sia giustificata da una colpa specifica del dipendente o da una violazione dei doveri di servizio da parte sua (Messaggio citato, pag. 23). In quest'ottica appare irrilevante sapere a chi siano imputabili i motivi giustificati, purché essi in realtà sussistano e legittimino lo scioglimento del rapporto. L'art. 60 LOrd conferisce all'autorità di nomina un potere di apprezzamento notevole, limitato soltanto dal divieto generale dell'arbitrio. Peraltro, questa modalità di organizzare il sistema dello scioglimento dei rapporti di lavoro nel settore pubblico è riconosciuta da dottrina e giurisprudenza, che ammettono, contrariamente al licenziamento

per motivi disciplinari, la possibilità di risoluzione del rapporto senza che una colpa sia imputabile al funzionario licenziato, e addirittura per ragioni non legate al suo comportamento; basta che il licenziamento sia giustificato nell'interesse del servizio pubblico. Un tale interesse è dato, in modo particolare, quando il funzionario, per la sua sola presenza, perturbi il corretto funzionamento del servizio pubblico, rispettivamente quando si presentino conflitti di personalità nel seno di un medesimo ufficio (sentenza del 14 febbraio 2000 in re F. destinata a pubblicazione in DTF 126 I xxx, consid. 3b inedito; Blaise Knapp, Précis de droit administratif, Basilea 1991, pag. 645-646, in particolare n. 3163; Peter Hänni, Beendigung öffentlicher Dienstverhältnisse, in: Stellenwechsel und Entlassung, edito da Thomas Geiser/Peter Münch, Basilea 1997, n. 6.34 - 6.36, pag. 187 seg. ; Elmar Mario Jud, Besonderheiten öffentlicher Dienstverhältnisse nach schweizerischem Recht, insbesondere bei deren Beendigung aus nichtdisziplinarischen Gründen, San Gallo, 1975, pag. 188, 196; Corti, loc. cit. , n. 5, 7 - 9, pag. 277 segg. ). Possono valere pertanto come giusti motivi tutte le circostanze che, secondo il principio della buona fede, fanno sì che l'autorità di nomina non possa più continuare i rapporti di servizio (cfr. per analogia l' art. 337 CO ). È specialmente in questi casi che il potere di apprezzamento deve consentire all'autorità di nomina di risolvere una situazione di conflitto grave e non altrimenti sanabile fra uno o più dipendenti: e ciò non solo pronunciando il licenziamento di uno dei funzionari all'origine della turbativa, ma soprattutto scegliendo quale di loro licenziare e di quali non privarsi. La natura stessa del servizio pubblico impone questa soluzione, affinché siano garantiti la considerazione e la fiducia di cui esso ha bisogno (Tobias Jaag, Das öffentliche Dienstverhältnis im Bund und im Kanton Zürich - ausgewählte Fragen, in ZBl 95/1994 pag. 433 segg. , in particolare pag. 460 e 464; Pierre Moor, Droit administratif, vol. III, Berna 1992, n. 5.4.2.5, pag. 250 seg. ; Tomas Poledna, Disziplinarische und administrative Entlassung von Beamten - vom Sinn und Unsinn einer Unterscheidung, in ZBl 96/1995 pag. 49 segg. , in particolare pag. 52 seg. e 56; Hermann Schroff/David Gerber, Die Beendigung der Dienstverhältnisse in Bund und Kantonen, San Gallo 1985, n. 104/105 pag. 80 segg. ). c) L'esistenza di un profondo e insanabile dissidio fra il ricorrente ed il suo superiore è innegabile e non contestata. Riconoscendo una grave situazione di incompatibilità ambientale, accertata in maniera indiscutibile dall'inchiesta della commissione incaricata dal Consiglio di Stato, e ritenendo che essa giustificasse il licenziamento di uno dei due funzionari interessati, la Corte cantonale ha agito nelle circostanze della fattispecie senza arbitrio, visto che i giustificati motivi per una disdetta possono fondarsi, come in concreto, anche solo sull'interesse al buon funzionamento del servizio, senza che al dipendente possa essere rimproverato un determinato comportamento. Il Tribunale amministrativo non era pertanto tenuto a determinare le rispettive responsabilità dei funzionari coinvolti (sentenza del 14 febbraio 2000 in re F. destinata a pubblicazione in DTF 126 I xxx, consid. 3b inedito; DTF 124 I 208 consid. 4a).

#### **E. 4**

Il ricorrente rimprovera invero al Tribunale cantonale amministrativo di non avere adeguatamente accertato i fatti, segnatamente le responsabilità reciproche dei funzionari coinvolti nel dissidio, o che l'hanno provocato. Ora, la Corte cantonale, accertata l'impossibilità di comporlo, sia direttamente che attraverso un trasferimento, ha ritenuto che all'autorità di nomina non rimanesse altra scelta all'infuori di quella di privarsi dei servizi di uno dei due funzionari. Per le ragioni sopra esposte, la Corte cantonale poteva prescindere dallo stabilire le responsabilità rispettive dei funzionari implicati; pur concedendo al ricorrente che la situazione di oggettivo disagio non fosse imputabile a sue specifiche

inadempienze, essa non poteva ignorare l'esistenza, all'interno dell'Ufficio, di una situazione personale insostenibile. Il giudizio impugnato resiste pertanto alla critica di accertamento arbitrario dei fatti. Si sarebbe potuti giungere allo stesso risultato anche qualora l'autorità di nomina avesse riconosciuto, in contrasto tuttavia con gli atti, nel dott. W. \_\_\_\_\_ l'unico responsabile della situazione di incompatibilità lamentata. Visto che quest'ultima esisteva, e ch'era stata accertata, sarebbe rientrato nel potere di apprezzamento dell'autorità scegliere la persona del funzionario da licenziare, a tutela del buon funzionamento del servizio. Ancorché iniquo dal profilo soggettivo per il funzionario così licenziato per colpa di un altro, la soluzione sarebbe stata comunque compatibile con il sistema voluto dalla legge cantonale sull'ordinamento degli impiegati dello Stato, finalizzato principalmente a garantire l'efficacia del servizio pubblico. Al ricorrente era stata data la possibilità di rimanere alle dipendenze dello Stato, pur trasferito ad altra funzione. Egli ha rifiutato questa offerta, preferendo rivendicare il mantenimento del posto di medico cantonale aggiunto: ma la sua presenza in questo Ufficio, accanto a quella del medico cantonale, era diventata, per le circostanze suesposte, incompatibile. Il risultato consacrato dall'impugnato giudizio non è, contrariamente a quanto assume il ricorrente, arbitrario. 5.-a) Il ricorrente rimprovera infine e ancora alla Corte cantonale una violazione del principio della buona fede perché essa, ritenendo giustificata la decisione governativa di licenziarlo, avrebbe sanzionato un comportamento contraddittorio dell'autorità di nomina: in effetti, con la decisione di trasferimento del 13 maggio 1998, il Consiglio di Stato avrebbe accertato che la disdetta amministrativa era una misura sproporzionata, visto che l'inchiesta amministrativa aveva permesso di escludere per il ricorrente una qualsiasi violazione dei doveri di servizio. b) Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, il principio della buona fede, dedotto direttamente dall' art. 4 vCost. (ora dall' art. 9 Cost. ), conferisce a ogni individuo la facoltà di esigere che l'autorità statale si conformi alle sue promesse o ai suoi comportamenti, evitando di contraddirli o di deludere la fiducia da essa ragionevolmente suscitata ( DTF 125 I 209 consid. 2c pag. 219 seg. , 122 II 113 consid. 3b/cc pag. 123, 121 I 181 consid. 2a). Non ogni violazione di tale principio comporta il diritto di pretendere che l'autorità modifichi la sua decisione o ne prenda un'altra. Piuttosto, questo diritto esiste soltanto a determinate e precise, oltre che cumulative, condizioni: l'autorità deve anzitutto essere intervenuta in una circostanza concreta nei confronti di una persona determinata; essa deve avere, o essere reputata avere, agito nel rispetto dei limiti della sua competenza; l'invalidità o l'errore dell'atto sul quale l'individuo ha improntato il suo comportamento non doveva essere immediatamente riconoscibile; l'amministrato stesso deve essersi fondato su queste assicurazioni o su tale comportamento per prendere disposizioni che non può modificare senza subire un pregiudizio; infine, e in ogni caso, la situazione giuridica non deve essersi modificata tra il momento in cui l'autorità si è pronunciata e quello in cui l'amministrato ha preso le sue disposizioni (Spühler, op. cit. , pag. 146 seg. ). c) Queste condizioni non sono realizzate. Il ricorrente non ha certamente adottato un comportamento sulla scorta delle assicurazioni fornitegli dall'autorità di nomina, né a questa può essere rimproverato di avergli dato le garanzie di continuità del rapporto d'impiego, poi disattese. Vero è che, all'indomani dell'emanazione del rapporto della speciale commissione incaricata dal Consiglio di Stato, quest'ultimo, constatata l'insanabilità del dissidio in seno all'Ufficio del medico cantonale, decise di optare per la soluzione meno incisiva per il ricorrente, ossia per il suo trasferimento ad altra funzione, rispettando in tal modo il principio della proporzionalità. È stato il ricorrente a non accettare questa risoluzione, impugnandola, e non adagiandosi con

ciò alla soluzione alternativa che gli garantiva, seppur ridotto all'80%, il rapporto di lavoro. La sentenza del Tribunale cantonale amministrativo del 20 luglio 1998, che ha accolto il ricorso del dott. X. \_\_\_\_\_ e annullato il trasferimento, ha modificato questa situazione; l'autorità di nomina ha dovuto in effetti adire la commissione di conciliazione prevista dall'art. 53 LOrd, prospettando al ricorrente la disdetta del rapporto d'impiego. Nell'udienza di conciliazione del 29 settembre 1998 era stato elaborato e discusso un progetto di convenzione, al quale il Consiglio di Stato ha apportato alcuni emendamenti, che avrebbe consentito di risolvere la vertenza per transazione. Con lettera del 25 febbraio 1999 il ricorrente comunicò tuttavia di non poter accettare la convenzione; la successiva decisione del Consiglio di Stato di licenziarlo è stata dunque la conseguenza del suo rifiuto ad accettare il trasferimento, non di un comportamento contraddittorio dell'autorità di nomina. Né giova al ricorrente ravvisare una violazione del principio della buona fede in una pretesa contraddizione fra i motivi della decisione di trasferimento e quelli della decisione di licenziamento. Ancorché concludenti per misure differenziate, entrambe le decisioni erano fondate sull'accertamento di un profondo e insanabile dissidio fra il medico cantonale e il suo aggiunto, e cioè di una situazione di gravità tale da giustificare il licenziamento secondo l'art. 60 LOrd. Ciò è stato riconosciuto dallo stesso Tribunale cantonale amministrativo nella sua prima sentenza, quando accertò l'incompatibilità ambientale e la riconobbe, già allora, come un valido motivo di disdetta (RDAT I-1999, n. 7 pag. 23). A maggior ragione quella situazione era tale da giustificare anche una misura meno incisiva, come quella del trasferimento, che però non è stato accettato dal ricorrente. In definitiva, se l'Amministrazione non si è modificata, cambiato era il rapporto fra l'autorità di nomina ed il ricorrente, che aveva rifiutato nel frattempo la misura meno incisiva del trasferimento ad altro impiego. Anche da questo punto di vista la censura di violazione del principio della buona fede non regge.

## **E. 6**

Il ricorrente censura infine anche il dispositivo 2 del giudizio impugnato, con il quale il Tribunale cantonale amministrativo ha posto a suo carico la tassa di giustizia di fr. 1000. --. Ritiene tale misura ingiusta, poiché la Corte cantonale, pur riconoscendo giustificato per motivi oggettivi il suo licenziamento, ha accertato che nessun rimprovero soggettivo poteva essergli rivolto. La decisione impugnata non realizza gli estremi dell'arbitrio. È vero che, soprattutto dal profilo soggettivo, l'imposizione di una tassa di giustizia al ricorrente, a fronte degli accertamenti effettuati dal medesimo giudizio, può essere percepito come un'ingiustizia. Non è men vero tuttavia che, tanto il giudizio impugnato quanto le precedenti risoluzioni del Consiglio di Stato, davano atto che il trasferimento, rispettivamente il licenziamento, del ricorrente fossero imputabili esclusivamente a ragioni oggettive, come tali indiscutibili e manifeste e quindi compatibili con l'art. 60 LOrd. Inoltrando un ricorso fondato essenzialmente sull'assenza di ragioni soggettive che avrebbero giustificato la criticata misura, le censure ricorsuali erano votate all'insuccesso. Accollando la tassa di giustizia al ricorrente conformemente alla sua soccombenza, la Corte cantonale non è pertanto caduta nell'arbitrio; nemmeno può esserle rimproverato arbitrio per non aver riconosciuto l'avverarsi di eccezioni che, in virtù della procedura amministrativa ticinese, consentono in determinati casi di rinunciare in tutto e in parte alla riscossione delle spese per motivi di giustizia o di equità (Marco Borghi/Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano, n. 3 ad art. 28 LPamm).

**E. 7**

Ne segue che il ricorso, in quanto ricevibile, deve essere respinto. Le spese seguono la soccombenza ( art. 156 cpv. 1 OG ). Non si assegnano ripetibili ad autorità vincenti ( art. 159 cpv. 2 OG ).

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