

BGer 8C_260/2018 vom 12. Juni 2018

Bundesgericht, 2018-06-12, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_8C_260_2018

FR: TF 8C_260/2018 du 12 juin 2018

IT: TF 8C_260/2018 del 12 giugno 2018

Erwägungen

E. 1

Il ricorso in materia di diritto pubblico può essere presentato per violazione del diritto, così come stabilito dagli art. 95 e 96 LTF . Il Tribunale federale fonda la sua sentenza sui fatti accertati dall'autorità inferiore (art. 105 cpv. 1 LTF). Può scostarsi da questo accertamento solo qualora esso sia avvenuto in modo manifestamente inesatto, ovvero arbitrario (DTF 134 V 53 consid. 4.3 pag. 62), oppure in violazione del diritto ai sensi dell' art. 95 LTF (art. 105 cpv. 2 LTF). Salvo i casi in cui tale inesattezza sia lampante, la parte ricorrente che intende contestare i fatti accertati dall'autorità inferiore deve spiegare, in maniera circostanziata, per quale motivo ritiene che le condizioni di una delle eccezioni previste dall' art. 105 cpv. 2 LTF sarebbero realizzate (cfr. DTF 133 II 249 consid. 1.4.3 pag. 254 con riferimento).

E. 2.1

La ricorrente afferma di aver preso atto solamente alla lettura del giudizio cantonale della presenza di B. _____, vicecancelliera, come redattrice del giudizio impugnato. La composizione in precedenza non era stata indicata in nessuno degli scritti ed ella non aveva avuto in nessun modo la possibilità di rendersi conto che tale vicecancelliera cooperasse all'esame della controversia in sede cantonale. La ricorrente rileva, facendo riferimento ad alcuni documenti, che la vicecancelliera in precedenza era stata sua patrocinatrice, indicata da un'assicurazione di protezione giuridica, e che tra di loro i rapporti "si sono guastati". La ricorrente rileva di aver reclamato formalmente dinanzi alla protezione giuridica per il suo operato. La vicecancelliera non poteva quindi operare nella presente controversia. Presenta quindi ora una domanda di ricusazione, ritenendo leso l' art. 30 cpv. 1 Cost. e l'art. 6 § 1 CEDU .

E. 2.2

Il presidente del Tribunale cantonale delle assicurazioni rileva di essere stato informato dalla vicecancelliera che in passato ella aveva patrocinato la ricorrente tramite una protezione giuridica in una causa civile relativa a un contratto di appalto. Tutto quanto sollevato ora, l'ha appreso solo nell'ambito della procedura federale.

E. 2.3

La vicecancelliera interessata contesta i motivi di ricusazione addotti. Ammette di aver redatto il progetto di giudizio per la Corte cantonale. Dà atto di aver patrocinato la ricorrente per il tramite di una protezione giuridica per una controversia relativa a un contratto di appalto. Nega che vi sia un'inimicizia. Visto che v'era un ritardo nel pagamento da parte del debitore, la vicecancelliera riconosce che nei giorni che sono trascorsi tra l'udienza di conciliazione, avvenuta il 29 settembre 2016, e il pagamento, il 16 dicembre 2016, non rispondeva più alle "continue e frequenti" telefonate della ricorrente. Di ciò

aveva avvertito anche la propria segretaria.

E. 3.1

Nella procedura di ricorso al Tribunale federale possono essere adottati nuovi fatti e nuovi mezzi di prova soltanto se ne dà motivo la decisione dell'autorità inferiore (art. 99 cpv. 1 LTF). Il limite tra fatti nuovi proponibili e no può essere in effetti molto sottile. Per esempio, il ricorrente potrebbe non conoscere la composizione dell'autorità giudicante. In questo primo contesto, i fatti nuovi invocati diventano pertinenti solo al momento della lettura del giudizio. È possibile invece che l'interessato sia a conoscenza della composizione del tribunale cantonale, ma solo dopo l'emanazione della decisione è venuto a conoscenza dei motivi di ricusazione. Nella prima ipotesi, il ricorrente può prevalersi di questi fatti (Messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale del 28 febbraio 2001, FF 2001 3895 seg.), mentre nella seconda situazione dovrà far capo a una procedura di revisione cantonale simultaneamente con la presentazione di un ricorso al Tribunale federale (DTF 138 II 386 consid. 6.4 pag. 391 seg.; BERNARD CORBOZ, Commentaire de la LTF, 2014, nota 23a e 26 in fine ad art. 99 LTF).

E. 3.2

Chi intende chiedere la ricusazione di una persona che opera in seno a un'autorità deve presentare senza indugio la relativa domanda, non appena è a conoscenza del motivo di ricusazione, e deve rendere verosimili i fatti su cui fonda l'istanza. La tardività della domanda comporta la decadenza del diritto di prevalersi ulteriormente del motivo di ricusa invocato (DTF 140 I 271 consid. 8.4.3 e rinvii; 138 I 1 consid. 2.2 pag. 4). È infatti contrario alle regole della buona fede mantenere in riserva la critica per poi sollevarla solo successivamente (per esempio soltanto in sede di ricorso, quando la circostanza era nota), qualora l'esito della procedura sia sfavorevole o l'interessato si renda conto che l'istruzione non segue il corso desiderato (DTF 139 III 120 consid. 3.2.1 pag. 124 seg.; cfr. anche sentenza 8C_709/2017 del 27 aprile 2018 consid. 2.1.2).

E. 3.3

Effettivamente, prima dell'emanazione del giudizio impugnato, la ricorrente non è stata informata dell'eventualità che potesse operare nel suo caso come vicecancelliera B._____. Il precetto costituzionale a un giudice (o un cancelliere) indipendente e imparziale comprende anche il diritto a essere informati sulla composizione del collegio giudicante. Secondo la Costituzione, la legge potendo prevedere una regolamentazione differente (cfr. art. 331 cpv. 1 CPP), ciò non significa però, che in ogni caso concreto debbano essere esplicitamente comunicati alle parti alla procedura i nomi dei giudici e dei cancellieri. Piuttosto, è sufficiente che i nomi possano essere desunti da una fonte consultabile da chiunque (annuario o internet). Per prassi invalsa, le parti devono prendere in linea di conto, che l'autorità giudiziaria deciderà nella sua composizione ordinaria. Questo vale non solo per le parti patrocinata da un avvocato, ma anche per le parti non rappresentate (cosiddetti laici; sentenza 1C_187/2017 del 20 marzo 2018 consid. 3.2 con riferimenti). La composizione del Tribunale cantonale delle assicurazioni è reperibile nel sito internet del Cantone Ticino (si veda: https://www4.ti.ch/poteri/giudiziario/giustizia-amministrativa/tribunale-cantonale-delle-assicurazioni/composizione/?user_pgiudiziario_pi6%5BCompId%5D=1033; consultato il 4 giugno 2018). B._____ risulta fra i 10 vicecancellieri attivi nella Corte cantonale. Tenuto conto della circostanza che il collegio giudicante è assistito da un solo redattore chiamato di caso in caso e visto il numero

relativamente elevato degli stessi, la ricorrente poteva credere che B. _____ non partecipasse all'elaborazione del giudizio (cfr. DTF 132 II 485 consid. 4.4 pag. 497). La critica - nuova - presentata solamente con il ricorso al Tribunale federale, ma con il primo atto di causa, può quindi ancora essere ritenuta tempestiva (sentenze 8C_642/2016 del 27 marzo 2017 consid. 3.2 e 4A_62/2014 del 20 maggio 2014 consid. 1.4, non pubblicato in DTF 140 III 221).

E. 4.1

A norma dell' art. 61 LPGA la procedura dinanzi al tribunale cantonale delle assicurazioni è retta dal diritto cantonale, fatti salvi l' art. 1 cpv. 3 PA e le esigenze minime contenute nel medesimo art. 61 LPGA (sentenza 8C_724/2016 del 29 febbraio 2016 consid. 2.2). Né l' art. 1 cpv. 3 PA né tantomeno l' art. 61 LPGA prevedono disposizioni particolari sul ruolo dei vicecancellieri. La violazione del diritto cantonale, fatta eccezione di eventualità non realizzate in concreto (art. 95 lett. c e d LTF), non è un motivo di ricorso al Tribunale federale, potendo tutt'al più essere censurata soltanto una sua applicazione arbitraria (art. 9 Cost. ; 138 V 67 consid. 2.2 pag. 69) o in dispregio di altre norme del diritto federale o dei diritti fondamentali.

E. 4.2

Per delineare la portata della norma occorre procedere tenendo conto del suo testo (interpretazione letterale), dei lavori preparatori (interpretazione storica), dello scopo perseguito dal legislatore (interpretazione teleologica), nonché della relazione con altri disposti (interpretazione sistematica). Il Tribunale federale non privilegia nessuno di questi metodi, preferendo ispirarsi pragmaticamente a un pluralismo interpretativo (DTF 141 I 78 consid. 4.2 pag. 82; 141 II 436 consid. 4.1 pag. 441). Nel caso siano possibili più interpretazioni, esso opta per quella che corrisponde al meglio alle prescrizioni di rango costituzionale (DTF 136 II 149 consid. 3 pag. 154 con rinvii).

E. 4.3

Diversamente dalle disposizioni procedurali del Tribunale federale (art. 24 LTF) e degli altri tribunali della Confederazione (art. 59 LOAP , 26 LTAF e 24 LTFB), il diritto cantonale ticinese non sembra fornire indicazioni esplicite. La legge ticinese del 23 giugno 2008 di procedura per le cause davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni (Lptca/TI; RL 3.4.1.1) è silente. Analoga sorte per la legge ticinese del 24 settembre 2013 sulla procedura amministrativa (LPAm/TI; RL 3.3.1.1) e per la PA a cui l'art. 31 Lptca rinvia. Relativamente alle norme sul Tribunale di appello, di cui il Tribunale cantonale delle assicurazioni è una Camera (art. 49 cpv. 1 lett. a della legge ticinese del 10 maggio 2006 sull'organizzazione giudiziaria; [LOG/TI; RL 3.1.1.1]), la LOG/TI non disciplina alcunché né sui (vice) cancellieri, né sui redattori e men che meno sui segretari. Anche l'ormai desueto regolamento del Tribunale d'appello dell'11 dicembre 1924 (RL 3.1.1.2) non permette di trovare una fonte normativa.

E. 4.4

Il CPC, per quanto attiene ai tribunali statali, si limita a prevedere che la decisione contiene la firma del tribunale (art. 238 lett. h CPC), il cui dettaglio è delegato ancora a sua volta al diritto cantonale (art. 3 CPC ; da ultimo sentenza 5A_123/2018 del 1° marzo 2018 consid. 1.2.1 con riferimenti), che per quanto attiene al Cantone Ticino non stabilisce nulla (cfr. legge ticinese del 24 giugno 2010 di applicazione del codice di diritto processuale civile svizzero [LACPC; RL 3.3.2.1]). Il CPP per contro istituisce il ruolo del cancelliere e

stabilisce i diritti di firma (art. 80 cpv. 2, 335 cpv. 1 e 348 cpv. 2 CPP), ma senza trovare perfino in questa eventualità una regolamentazione di applicazione nel diritto ticinese.

E. 5.1

L'assenza di una disciplina unitaria è percepibile anche nell'organizzazione delle singole Camere del Tribunale di appello tramite consultazione dei giudizi gratuitamente richiamabili nell'internet (<http://www.sentenze.ti.ch>; consultato il 4 giugno 2018). Le decisioni delle Camere della Sezione di diritto civile sono sottoscritte dal presidente e dal vicecancelliere, in qualità di segretario (salvo alcune decisioni per giudice unico della II Camera civile, che menzionano la firma solo del giudice). Le Corti penali del Tribunale di appello e le Assise criminali e correzionali seguono la medesima pratica. Il Tribunale cantonale amministrativo e la Camera di diritto tributario, senza un criterio immediatamente comprensibile, menzionano come segretario un vicecancelliere o il segretario amministrativo. Il Tribunale delle assicurazioni sembrerebbe essere l'unica Camera che nelle proprie decisioni prevede un vicecancelliere, nella funzione di redattore, benché poi il giudizio sia sottoscritto da un segretario amministrativo. Tendenzialmente non si può negare che nell'intero Tribunale di appello nel tempo vi è sempre stata una maggiore importanza del ruolo del vicecancelliere nell'emanazione delle decisioni, rispetto a quella del segretario amministrativo (non giurista).

E. 5.2

L'interpretazione storica del diritto cantonale ticinese permette anche di capire perché (ancora oggi) alcuni giudizi del Tribunale di appello siano sottoscritti da un segretario amministrativo e non da un giurista. Infatti, fino all'entrata in vigore del CPC, l'allora Codice di procedura civile ticinese del 17 febbraio 1971 (CPC/TI) stabiliva chiaramente i diritti di firma. L'art. 285 cpv. 2 lett. g CPC/TI prevedeva che le sentenze e i decreti dovevano, a pena di nullità, contenere la firma del giudice, rispettivamente del presidente della Camera, e del segretario, nonché il bollo ufficiale. A norma dell' art. 286 cpv. 1 CPC /TI le ordinanze processuali erano emanate invece senza la firma del segretario. In seguito alla modifica legislativa del 25 maggio 1975 il legislatore ha inteso precisare che la firma del segretario per le sentenze e i decreti andava applicata anche per gli atti del pretore e dei giudici di pace (Messaggio n. 1964 del Consiglio di Stato del 22 maggio 1974, in: Raccolta dei verbali del Gran Consiglio, Sessione ordinaria autunnale 1974, Seduta XVIII - 25 marzo 1975, pagg. 1001 seg.). Nel medesimo senso si esprimevano anche l'art. 263 cpv. 1 e l' art. 294 del Codice di procedura penale ticinese del 19 dicembre 1994 (CPP/TI).

E. 5.3

In assenza di una scelta contraria del legislatore ticinese (cfr. Messaggio n. 6313 del Consiglio di Stato del 22 dicembre 2009 sull'adeguamento della legislazione cantonale all'introduzione del codice di diritto processuale civile svizzero e rapporto n. 6313R della Commissione della legislazione del 9 giugno 2010), a fronte di una riserva propria del diritto federale in favore del diritto cantonale, se ne deve concludere che si sia voluta continuare la pratica previgente, perpetuando quanto stabilito nei previgenti Codici cantonali. Le Camere del Tribunale di appello nel rendere i propri giudizi (decisioni finali nel senso dell' art. 90 LTF ; come da prassi nel sistema giuridico svizzero; cfr. sentenza 8C_724/2015 del 29 febbraio 2016 consid. 2.3), poco importa se per giudice unico o in forma collegiale, sono sempre assistite da un segretario, il quale prende parte alle deliberazioni (se del caso per circolazione degli atti [art. 47 cpv. 3 LOG/TI]) e

conseguentemente dispone di fatto di un voto consultivo.

E. 5.4

Ricordato il potere d'esame del Tribunale federale in tale ambito (consid. 4.1), non è arbitrario concludere che il ruolo del segretario possa essere assunto da un vicecancelliere, da un segretario delle camere o - come nel caso in esame - da entrambe queste funzioni organiche (cfr. Tribunale di appello nel regolamento del Consiglio di Stato dell'11 luglio 2017 concernente le funzioni e le classificazioni dei dipendenti dello Stato; RL 2.5.4.1.2). Benché la vicecancelliera redattrice non abbia sottoscritto il giudizio impugnato, ella ha comunque assunto, disponendo anche di una formazione giuridica, il ruolo di segretario del Tribunale delle assicurazioni (nel senso sopra descritto). Questa situazione è ammessa anche dalla Corte cantonale e dall'interessata. La vicecancelliera ha quindi potenzialmente avuto un'influenza nell'emanazione della decisione impugnata.

E. 6.1

Gli art. 30 cpv. 1 Cost. e 6 § 1 CEDU stabiliscono che ogni persona ha diritto a essere giudicata da un tribunale fondato sulla legge, competente nel merito, indipendente e imparziale. Questo principio è violato quando - obiettivamente - nei confronti di giudice risultano circostanze che comportano una parvenza di parzialità e un rischio di prevenzione (DTF 141 IV 178 consid. 3.2.1 pag. 179 con riferimenti). Tali circostanze possono risiedere in un determinato comportamento del magistrato interessato o nel ruolo assunto per aspetti di natura funzionale od organizzative. Perché una domanda di riconsunzione possa essere accolta, non è necessario che la persona interessata sia effettivamente prevenuta. È sufficiente che a una disamina oggettiva della situazione emergano circostanze tali da far sorgere una parvenza di parzialità e prevenzione. In altre parole, si deve garantire che il processo nell'ottica di tutte le parti rimanga aperto (DTF 140 I 326 consid. 5.1 pag. 328 seg.; 133 I 1 consid. 6.2 pag. 6). Giova ricordare che le garanzie relative ai giudici sono applicabili anche ai cancellieri o alle funzioni analoghe, che, pur non disponendo del diritto di voto, possono influenzare con l'attività di redazione l'autorità giudicante al momento dell'emanazione della decisione (DTF 124 I 255 consid. 4c pag. 262; 119 Ia 81 consid. 3 pag. 84; 119 V 309 consid. 4c pag. 317; 115 Ia 224 consid. 7 pag. 227; cfr. anche sentenza 8C_701/2012 del 15 gennaio 2013 consid. 3).

E. 6.2

La giurisprudenza ha confermato che l'esercizio dell'avvocatura parallelamente al ruolo di giudice (o di cancelliere redattore) non è in quanto tale contrario ai principi di indipendenza e imparzialità del giudice: infatti si deve presumere che la persona interessata sappia distinguere i ruoli delle due funzioni (DTF 133 I 1 consid. 6.4.2 pag. 7; 124 I 121 consid. 3b pag. 124). È per contro dall'esame delle circostanze del caso concreto, che può apparire una violazione dell'indipendenza e dell'imparzialità del giudice: il Tribunale federale ha stabilito che un avvocato non può svolgere le funzioni di giudice, se ha un mandato ancora aperto con una parte o a causa dei molteplici mandati ne deriva una sorta di rapporto continuato (DTF 116 Ia 485 consid. 3b pag. 489). Parimenti, il Tribunale federale ha giudicato incompatibile, che un avvocato svolga il ruolo di giudice per una procedura analoga di cui è stato patrocinatore, potendo essere molto probabilmente condizionato sulla decisione da adottare (DTF 128 V 82 consid. 2 pag. 84 segg.; 124 I 121 consid. 3 pag. 123 segg.). Un mandato concluso non esclude invece a priori l'assunzione del ruolo di giudice (DTF 116 Ia 485 consid. 3b pag. 489). Analogamente lo stesso vale nello svolgimento della

carica di giudice per una persona che era avvocato di un'associazione di inquilini e che patrocinava alcuni conduttori dinanzi al tribunale (DTF 124 I 121 consid. 3a in fine). È opportuno ad ogni modo sottolineare che la casuistica nell'ambito delle decisioni in materia di ricusazione riveste un carattere puramente indicativo. Infatti, la ricusazione è essenzialmente legata alle circostanze concrete del singolo caso: decisiva rimane la ponderazione di tutti gli elementi in gioco (sentenza 1B_55/2015 del 17 agosto 2015 consid. 4.5 con riferimento).

E. 6.3

Le posizioni sono contrastanti sulla questione se la ricorrente abbia coinvolto o no la vicecancelliera nel suo precedente ruolo di avvocato, anche solo marginalmente, nella presente controversia che la oppone alla Sezione del lavoro del Cantone Ticino e in modo particolare allo svolgimento di programmi occupazionali. Tale aspetto può sostanzialmente rimanere indeciso. Risulta invece dalle prove documentali, non contestate e convergenti, che la vicecancelliera, nel suo precedente ruolo di avvocato, ha assunto il patrocinio della ricorrente, per il tramite di una protezione giuridica il 22 marzo 2016 per l'esecuzione di un contratto di appalto relativo alla ristrutturazione di un bagno. Il 29 settembre 2016 in occasione dell'udienza di conciliazione in Pretura, le parti hanno concluso una transazione, mettendo fine alla causa. L'accordo prevedeva il versamento di fr. 5'000.- entro il 31 ottobre 2016. In assenza del versamento, la ricorrente il 14 dicembre 2016 ha scritto alla protezione giuridica, chiedendo un colloquio telefonico, il giorno seguente è intercorso uno scambio di messaggi elettronici. Solo il 16 dicembre 2016 l'importo è stato versato alla ricorrente. Il medesimo giorno l'allora patrocinatrice ha confermato l'avvenuto pagamento alla ricorrente e quest'ultima ha ringraziato, augurando buone Feste. La ricorrente il 19 dicembre 2016 ha confermato alla protezione giuridica la chiusura del caso. Altresì non contestata, siccome confermata dalla vicecancelliera, la circostanza che quest'ultima non si è più resa disponibile della ricorrente fino all'avvenuto pagamento dell'importo.

E. 6.4

Nel caso concreto, occorre considerare che il mandato con la ricorrente era terminato, ma relativamente recente. A fronte di un'avvenuta conciliazione dinanzi all'autorità di conciliazione (con gli effetti di una decisione passata in giudicato; art. 208 cpv. 2 CPC), comprensibilmente la ricorrente sollecitava la propria patrocinatrice. Quest'ultima però non ha più dato seguito alle richieste della ricorrente, che sono state esaudite soltanto posteriormente alla sua protesta espressa alla protezione giuridica, ossia dopo quasi tre mesi dalla firma della transazione in Pretura. A torto, la vicecancelliera pretende che i rapporti tra lei e la cliente siano sempre stati positivi. È vero, le prove documentali dimostrano che le comunicazioni fra loro si sono sempre svolte in maniera educata. È anche vero però che tramite messaggia elettronica la ricorrente aveva espresso nel mese di dicembre, dopo vari solleciti, la sua impazienza di fronte a una situazione che pareva arenata, ponendo domande molto dirette. Del resto, è la stessa vicecancelliera che aveva dato l'indicazione alla propria segreteria di non trasmettere più le telefonate della ricorrente. Alla luce di queste circostanze, la vicecancelliera stessa, o per lo meno la Corte cantonale, doveva rendersi conto che non doveva trattare la causa della ricorrente. In tale contesto è sufficiente che vi sia una parvenza di parzialità. La condizione soggettiva che la vicecancelliera non si senta prevenuta è irrilevante. Dovendo accogliere la domanda di ricusazione, divengono prive di interesse tutte le altre censure contenute nel ricorso.

E. 7

Ne segue che il ricorso deve essere parzialmente accolto. Il giudizio cantonale è annullato e la causa è rinviata alla Corte cantonale per nuova decisione (art. 107 cpv. 2 LTF). Per il resto, il ricorso è respinto non potendo ora essere accettata la richiesta principale (di merito) proposta dalla ricorrente. Le spese giudiziarie e le indennità per ripetibili dovrebbero seguire la soccombenza (il rinvio con esito aperto equivale a piena vittoria: DTF 137 V 210 consid. 7.1 pag. 271 con riferimento). Essendo stata accolta una censura relativa alla composizione del Tribunale cantonale, gli oneri della sede federale devono essere sopportati dal Cantone: l'annullamento del giudizio cantonale è riconducibile unicamente a un aspetto interno nella Corte cantonale, che ha provocato inutilmente spese, e non all'amministrazione (art. 68 cpv. 3 LTF ; DTF 138 III 471 consid. 7 pag. 483; cfr. anche sentenze 8C_642/2016 del 27 marzo 2017 consid. 5 e 9C_699/2014 del 31 agosto 2015 consid. 8.2; contra: IVANO RANZANICI, La possibilità concessa dall'art. 49 cpv. 2 LOG alla Sezione di diritto pubblico del Tribunale di Appello di emanare giudizi monocratici alla luce della recente giurisprudenza federale, in RtiD I-2016, pagg. 333 e segg.). Tuttavia, il Cantone, non toccato nei suoi interessi pecuniari, può ancora essere dispensato dal pagamento delle spese procedurali (art. 66 cpv. 4 LTF), non raggiungendo il vizio gli estremi di una paralisi del sistema giudiziario ("Justizpanne"; sentenza 4A_340/2015 del 21 dicembre 2015 consid. 4, non pubblicato in DTF 142 III 116). Esso dovrà quindi versare soltanto un'adeguata indennità per spese ripetibili (art. 68 cpv. 1 LTF).

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