

TI_GERICHTE 52.1994.23 vom 27. Juli 1995

TI Tribunale d'appello, 1995-07-27, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.1994.23

FR: TI_GERICHTE 52.1994.23 du 27 juillet 1995

IT: TI_GERICHTE 52.1994.23 del 27 luglio 1995

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Volltext

Tessin Tribunale cantonale amministrativo 27.07.1995 52.1994.23 Tessin Tribunale cantonale amministrativo 27.07.1995 52.1994.23 Ticino Tribunale cantonale amministrativo 27.07.1995 52.1994.23

Sentenza o decisione senza scheda

Incarto n. 52.94.00023 DP 338/94 cm Lugano 27 luglio 1995 In nome della Repubblica e Cantone del Ticino Il Tribunale cantonale amministrativo composto dei giudici: Lorenzo Anastasi, presidente, Raffaello Balerna, Stefano Bernasconi segretario: Leopoldo Crivelli statuendo sul ricorso 28 novembre 1994 di _____ rappr. da: avv. _____ contro la decisione 8 novembre 1994 del Consiglio di Stato (n. 9488) che annulla la decisione 29 novembre 1993 con cui l'insorgente ha disdetto il rapporto d'impiego della segretaria _____; viste le risposte: - 12 dicembre 1994 di _____; - 13 dicembre 1994 del Consiglio di Stato; letti ed esaminati gli atti; ritenuto, in fatto A. Il 29 dicembre 1973 l'_____ ha comunicato ad _____ che il Consiglio di amministrazione aveva "ratificato la sua nomina a segretaria-dattilografa" dell'_____ a far tempo dal 1. febbraio 1974. Per definire i termini del rapporto d'impiego veniva fatto riferimento al regolamento organico per i dipendenti dell'_____: un atto interno, che non è mai stato approvato né dall'assemblea dell'_____, né da altra autorità. B. Il 29 novembre 1993 il Consiglio di amministrazione dell'_____, successore in diritto dell'_____, ha comunicato ad _____ l'intenzione di porre termine al rapporto d'impiego per la fine del seguente mese di febbraio. A sostegno del provvedimento, l'_____ invocava la necessità di "rispondere con maggiore professionalità alle mutate esigenze", ridefinendo "radicalmente l'elenco dei compiti assegnati ai singoli collaboratori sulla base delle esperienze acquisite e delle verifiche attuate negli ultimi mesi". Un mese più tardi, il 27 dicembre 1993, _____ ha chiesto al Consiglio di amministrazione dell'ente "precisazioni concrete e circostanziate in merito ai motivi che avevano portato al licenziamento". Il 13 gennaio 1994 il Presidente dell'ente ha comunicato alla resistente che il licenziamento era sostanzialmente da ricondurre alle insufficienti prestazioni lavorative fornite da quest'ultima. Il 7 febbraio 1994 _____ ha contestato gli addebiti mossi nei suoi confronti, chiedendo di essere messa in condizione di difendersi. Due giorni dopo l'ente si è limitato a confermare la precedente decisione. C. Con ricorso 23 febbraio 1994 _____ ha finalmente impugnato davanti al Consiglio di Stato la decisione di licenziamento adottata dal Consiglio di amministrazione dell'_____ il 29 novembre 1993. Poste in evidenza la natura pubblicistica del rapporto d'impiego e l'applicabilità della LOrd, l'insorgente contestava in sostanza l'esistenza di motivi atti a giustificare un

provvedimento di rimozione dalla carica prima della scadenza del periodo di nomina. D. Con giudizio 8 novembre 1994 il Consiglio di Stato ha accolto l'impugnativa, annullando la decisione di licenziamento. Ammessa la tempestività del gravame ed accertata la natura pubblicistica del rapporto d'impiego, il Consiglio di Stato ha ritenuto che non fossero dati i presupposti per licenziare l'insorgente. E. Contro il predetto giudizio governativa l'_____ insorge davanti al Tribunale cantonale amministrativo, chiedendone l'annullamento. Secondo il ricorrente, l'impugnativa presentata da _____ davanti al Consiglio di Stato sarebbe stata tardiva. Il rapporto di lavoro, rileva, sarebbe peraltro retto dal diritto privato. La resistente non sarebbe infatti stata nominata per un periodo amministrativo prestabilito, né si troverebbe in un rapporto di subordinazione particolare con il datore di lavoro. Il Consiglio di Stato avrebbe quindi dovuto respingere il ricorso per difetto di giurisdizione. La rescissione del rapporto d'impiego sarebbe comunque giustificata dalle insoddisfacenti prestazioni lavorative fornite dall'insorgente. F. All'accoglimento del ricorso si oppongono il Consiglio di Stato e la resistente, che contesta partitamente le tesi dell'insorgente con argomenti di cui semmai si dirà qui appresso.

Considerato, in diritto 1. 1.1. Giusta l'art. 68 LTur "contro le decisioni dell'Ente ticinese per il turismo (ETT) e degli enti locali riconosciuti è dato ricorso al Consiglio di Stato in applicazione analogica delle norme della LOC". I giudizi resi dal Consiglio di Stato quale istanza di ricorso sono a loro volta deducibili davanti al Tribunale cantonale amministrativo (STA 27.12.1993 in re P.; RDAT 1976 N. 98). Oggetto dell'impugnativa è la decisione 8 novembre 1994 con cui il Consiglio di Stato ha accolto il ricorso inoltrato dalla qui resistente _____ contro la risoluzione 29 novembre 1993 con cui il Consiglio di amministrazione dell'_____ ha disdetto per la fine del seguente mese di febbraio il rapporto d'impiego instaurato fra le parti vent'anni prima. Dal profilo della competenza di questo Tribunale, della legittimazione attiva dell'insorgente e della tempestività l'impugnativa appare dunque ricevibile in ordine. 1.2. L'insorgente obietta tuttavia che il rapporto di lavoro fra le parti sarebbe retto dal diritto privato. Il Consiglio di Stato avrebbe quindi dovuto respingere in ordine, per difetto di giurisdizione, il ricorso inoltratogli dalla resistente contro la disdetta del rapporto d'impiego notificatale dal suo datore di lavoro: disdetta che, conseguentemente, andrebbe configurata alla stregua di una semplice dichiarazione di volontà contrattuale. L'eccezione va disattesa perché il rapporto di lavoro fra l'_____ e la resistente soggiace al diritto pubblico. Dottrina e giurisprudenza tendono in effetti a considerare di natura pubblicistica tutti i rapporti di lavoro fra gli enti pubblici ed i loro dipendenti (DTF 118 II 213 seg. consid. 3; STA 19.10.1994 in re T.; Grisel, *Traité de droit administratif*, vol. I, 477 e 116; Imboden Rhinow, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung, V ed. N. 147 B I; Rhinow Krähenmann, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung, Erg. Bd., N. 147 B I; Rhinow, *Privatrechtliche Arbeitsverhältnisse in der öffentlichen Verwaltung*, in *Festschrift für Frank Vischer*, pag. 429; T. Jaag, *Das öffentlichrechtliche Dienstverhältnis im Bund und im Kanton Zürich*, ZBl 1994, 439). A questi rapporti il diritto privato è applicabile soltanto in casi particolari, quando la legge lo prevede espressamente (T. Jaag, cit., ZBl 1994, 440), rispettivamente per regolare la situazione di dipendenti assunti a titolo transitorio (avventizi) o per compiti speciali (DTF 118 II 218): ipotesi, queste, che nel caso in esame non si verificano. Né la LTur, né gli statuti della corporazione di diritto pubblico (cfr. art. 52 LTur) qui ricorrente prevedono in effetti che i rapporti di lavoro dei dipendenti siano retti dal diritto privato. Il posto occupato dalla resistente non era d'altro canto di tipo precario. Né la ricorrente è stata assunta per compiti speciali. Già queste circostanze portano ad assoggettare il controverso

rapporto al diritto pubblico e non al diritto privato. Questa conclusione è peraltro avvalorata dall'affiliazione della resistente alla Cassa Pensione dei dipendenti dello Stato e dal richiamo al regolamento organico dei dipendenti dell'ente nonché alla Lstip dello Stato contenuto nell'atto di nomina del 29 dicembre 1973. Vero è che questo regolamento, improntato alla LOrd, non è mai entrato in vigore, perché non è mai stato sottoposto all'assemblea dell'ente ed alla successiva ratifica del Consiglio di Stato. Tale circostanza non permette tuttavia di ignorare la natura pubblicistica che l'ente ricorrente attribuiva al rapporto sino al momento della sua rescissione. Vero è anche che le mansioni assegnate alla resistente non comportavano l'esercizio di funzioni pubbliche. L'esercizio di funzioni pubbliche non costituisce tuttavia un presupposto necessario per assoggettare al diritto pubblico il rapporto di lavoro dei dipendenti degli enti pubblici. La maggior parte di costoro non esplica invero tali funzioni. Anche se il loro statuto giuridico non è quello di funzionario, ma quello di semplice impiegato della pubblica amministrazione, il loro rapporto di lavoro è comunque retto dal diritto pubblico (Rhinow Krähenmann, op. cit., N. 147 B I; ZBl 1989, 206). Anche il fatto che la ricorrente non sia stata nominata per un periodo di nomina (feste Amtsdauer) non permette di accreditare la tesi del ricorrente. I pubblici dipendenti possono infatti essere assunti anche a tempo indeterminato (cfr. DTF 120 Ia 112 consid. 1b).

2. Oltre alla competenza del giudice amministrativo, l'insorgente contesta la tempestività del gravame inoltrato dalla resistente davanti al Consiglio di Stato. Anche questa obiezione va disattesa.

2.1. Giusta l'art. 26 PAmm, le decisioni dell'autorità amministrativa devono essere motivate e notificate agli interessati con l'indicazione dei mezzi e dei termini d'impugnazione. In mancanza di tale indicazione il termine di ricorso non inizia a decorrere. Il principio della buona fede e quello della sicurezza giuridica esigono tuttavia che il difetto venga eccepito entro termini ragionevoli. Il destinatario di decisioni sprovviste dell'indicazione dei mezzi e dei termini di ricorso non può quindi attendere all'infinito prima di agire a difesa dei suoi interessi (DTF 113 I b 206 seg; 106 V 97; 104 V 166; Rhinow Krähenmann, op. cit. N. 86 B II c e III).

2.2. Nel caso in esame, la resistente, una volta ricevuta la disdetta, ha atteso un mese prima di chiedere al ricorrente "precisazioni in merito ai motivi che avevano portato al licenziamento". Ottenute le informazioni richieste, la stessa resistente è poi insorta nel giro di un paio di settimane davanti al Consiglio di Stato in difesa dei suoi diritti. Considerate le particolarità del caso non si può rimproverare alla resistente di aver atteso oltre misura prima di contestare la disdetta. Anche se non ha dato prova di particolare diligenza, il tempo che ha lasciato trascorrere prima di agire in giudizio non appare eccessivo. Esente da critiche va quindi la deduzione del Consiglio di Stato circa la tempestività dell'impugnazione.

3. Respinte le eccezioni dirimenti sollevate dall'insorgente, resta da esaminare il fondamento dell'impugnativa, ovvero la legittimità della disdetta. A tal fine occorre anzitutto individuare le regole disciplinanti la cessazione del rapporto d'impiego. Orbene, il regolamento organico dei dipendenti dell'_____ richiamato dall'atto di nomina del 29 dicembre 1973 è silente al riguardo. Il regolamento in questione, imperfetto per i motivi illustrati in precedenza, si limita infatti a rinviare all'ordinamento retributivo e previdenziale applicabile ai dipendenti dello Stato. Il rinvio è tuttavia circoscritto alle disposizioni della LOrd e della LStip che concorrono a definire questi aspetti del rapporto d'impiego. Non si estende anche alle normative che disciplinano la cessazione di tale rapporto. Il silenzio non è casuale, ma qualificato. Esso risponde infatti alla particolare natura dell'ente turistico, che, pur essendo configurato alla stregua di una corporazione di diritto pubblico (art. 52 LTur), presenta significative differenze per rapporto allo Stato ed ai comuni: specialmente per quanto ha

tratto alle modalità di designazione dei rispettivi organi esecutivi ed al connesso ordinamento della durata in carica dei dipendenti. Contrariamente a quanto assume il Consiglio di Stato, il rinvio alle disposizioni della LOC contenuto nell'art. 68 LTur non permette di ritenere applicabili anche le norme che disciplinano il rapporto d'impiego degli impiegati comunali. Il rinvio in questione appare infatti circoscritto alla procedura ricorsuale. Nulla indica che si sia inteso richiamare anche le disposizioni della LOC che disciplinano la durata in carica dei dipendenti comunali ed il rinnovo del rapporto d'impiego giunto a scadenza. Né possono essere considerate applicabili per analogia le relative disposizioni della LOrd. Troppo diversa da quella dello Stato e dei comuni è infatti la configurazione giuridica degli enti turistici. In tali circostanze, la mancanza di indicazioni sulla durata del rapporto d'impiego dei dipendenti dell'ente ricorrente va piuttosto intesa come una rinuncia a fissarla preventivamente. Ne discende che il rapporto in contestazione deve essere inteso come concluso a tempo indeterminato e che pertanto occorre far capo alle disposizioni del CO come diritto pubblico suppletorio (Rhinow Krähenmann, op. cit. N. 147 B I pag. 469). Torna quindi applicabile l'art. 335 c CO, giusta il quale, dopo il nono anno di servizio, il rapporto di lavoro può essere disdetto per la fine di un mese con preavviso di tre mesi. Tornano inoltre applicabili, per analogia e con le inflessioni derivanti dalla natura pubblicistica del rapporto d'impiego, le disposizioni del CO volte a proteggere il dipendente da licenziamenti abusivi (art. 336 CO). Vale infine, ovviamente, il divieto d'arbitrio discendente dall'art. 4 Cost. Non entrano per conto in considerazione gli art. 127 LOC e 12 LOrd, che subordinano a gravi o giustificati motivi la possibilità di rescindere il rapporto d'impiego dei dipendenti comunali o cantonali alla scadenza del periodo di nomina.

3. Così stando le cose, il provvedimento in discussione merita conferma siccome immune da violazioni del diritto sotto il profilo degli art. 335 c e 336 CO. Esso rispetta infatti il termine trimestrale di disdetta e non si fonda su motivi abusivi secondo l'art. 336 CO. Nemmeno la resistente pretende invero che la disdetta sia stata data per una ragione intrinseca alla sua personalità (cpv. 1 lett. a), a causa dell'esercizio di un diritto costituzionale (cpv. 1 lett b), per vanificare l'insorgere di sue pretese derivanti dal rapporto di lavoro (cpv. 1 lett. c), per aver fatto valere pretese derivanti da tale rapporto (cpv. 1 lett. d) o per uno degli ulteriori motivi indicati dall'art. 336 CO (cpv. 1 lett c, cpv. 2 lett a e b). Né il provvedimento censurato appare per altri motivi insostenibile, ovvero arbitrario in quanto sprovvisto di qualsiasi ragionevole giustificazione. Il ricorso va quindi accolto annullando la decisione governativa impugnata e ripristinando il provvedimento censurato.

4. La tassa di giustizia e le spese seguono la soccombenza. Per questi motivi, visti gli art. 52, 62 LTur; 203 LOC; 335, 336 CO; 3, 18, 28, 3, 60, 61, 65 PAmm dichiara e pronuncia:

1. Il ricorso è accolto. §. Di conseguenza la decisione 8 novembre 1994 del Consiglio di Stato, no. 9488, è annullata. 2. La tassa di fr. 900.-- (novecento) è a carico della resistente, che rifonderà fr. 1'500.-- (millecinquecento) al ricorrente a titolo di ripetibili. 3.

Intimazione a: _____ Per il Tribunale cantonale amministrativo: Il
presidente: _____ Il segretario: