

TI_GERICHTE 52.1998.151 vom 20. Juli 1998

TI Tribunale d'appello, 1998-07-20, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.1998.151

FR: TI_GERICHTE 52.1998.151 du 20 juillet 1998

IT: TI_GERICHTE 52.1998.151 del 20 luglio 1998

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 32

L'Ord e contro le disdette pronunciate dallo stesso Consiglio in base all'art. 60 L'Ord. L'art. 68 L'Ord attribuisce invece al Tribunale cantonale amministrativo quale istanza unica le contestazioni per pretese di natura pecuniaria derivanti dal rapporto d'impiego. 3. Secondo l'insorgente, il trasferimento dall'ufficio del _____ alla Divisione delle _____ del Dipartimento delle finanze e dell'economia con riduzione del 20 % dello stipendio sarebbe da configurare alla stregua di un provvedimento disciplinare retto dall'art. 32 cpv. 1 lett. e) L'Ord; norma, questa, che permette al Consiglio di Stato di sanzionare la violazione dei doveri di servizio con l'assegnazione temporanea ad una classe inferiore di organico. La tesi dell'insorgente non può essere condivisa. Anzitutto, perché l'inchiesta esperita dal Consiglio di Stato non ha accertato alcuna violazione dei doveri di servizio. Né la risoluzione governativa impugnata muove all'insorgente rimproveri che possono essere fatti risalire a violazioni di tali doveri. In secondo luogo, perché il provvedimento in contestazione non modifica per nulla la classe dell'organico attribuita all'insorgente. Tanto meno temporaneamente. La classe d'organico attribuita al ricorrente resta invariata. La riduzione dello stipendio non discende dall'assegnazione di una classe di stipendio inferiore, ma da una riduzione del grado di occupazione. Non essendo data alcuna violazione dei doveri di servizio e non avendo alcuna valenza di sanzione disciplinare, la decisione in esame non costituisce pertanto un provvedimento impugnabile davanti al Tribunale cantonale amministrativo in base all'art. 67 cpv. 1 lett. d) L'Ord. Da questo punto di vista, il ricorso si rivela inammissibile per incompetenza del Tribunale cantonale amministrativo. 4. Secondo il Consiglio di Stato, il provvedimento censurato sarebbe da configurare alla stregua di un semplice trasferimento da una funzione ad un'altra, dettato da esigenze dell'amministrazione. Trattandosi di un provvedimento retto dall'art. 6 cpv. 2 L'Ord, in mancanza di una norma esplicita che lo preveda, esso non sarebbe pertanto deducibile davanti al Tribunale cantonale amministrativo. L'art. 6 cpv. 2 L'Ord permette al Consiglio di Stato di trasferire i propri dipendenti non solo da una sede di servizio ad un'altra, ma anche da una funzione ad un'altra nella medesima sede di servizio o in altra sede. Questa norma è stata concepita come "strumento di mobilità interna", destinato a promuovere l'acquisizione di conoscenze interdisciplinari all'interno dell'amministrazione ed a valorizzare l'impiego delle risorse di personale (cfr. messaggio del Consiglio di Stato al Gran Consiglio concernente la nuova L'Ord del 12.8.94 in verbali del Gran Consiglio, sess. ord. aut. 1994, pag. 3225). Nella misura in cui permette all'amministrazione di trasferire un dipendente da una funzione ad un'altra, la disposizione in esame introduce nel rapporto

d'impiego una riserva di modifica, che relativizza la condizione di stabilità della funzione assegnata al dipendente all'atto della nomina (art. 7 LOrd). La funzione assegnata al dipendente in occasione della nomina non è quindi immutabile, ma può essere modificata unilateralmente da parte del datore di lavoro per esigenze specifiche dell'amministrazione. Il trasferimento da una funzione ad un'altra non è in effetti subordinato al consenso del dipendente. Nè vien fatto dipendere da criteri oggettivi riferiti alla formazione od alle attitudini dello stesso. L'art. 6 LOrd non pone alcun limite alla trasferibilità dei dipendenti. Esso stabilisce soltanto che il dipendente deve essere sentito e che la decisione di trasferimento, debitamente motivata, deve essergli tempestivamente comunicata. Al dipendente non sono riconosciuti ulteriori diritti in quest'ambito. La legge non gli conferisce in particolare il diritto di sottoporre le decisioni di trasferimento ad altra funzione ad un sindacato di legittimità da parte di questo Tribunale. In caso di trasferimento, la legge non garantisce al dipendente nemmeno lo stipendio percepito in precedenza, ovvero la classe che era abbinata alla funzione attribuitagli con la nomina. L'art. 11 cpv. 2 LStip si limita infatti a disporre che in caso di trasferimento ad una funzione di classe inferiore, lo stipendio deve essere al minimo quello risultante dalla nuova classe con gli aumenti maturati nella classe precedente. La riserva di natura statutaria che permette all'amministrazione di modificare unilateralmente le condizioni d'impiego mediante trasferimento, non si estende quindi soltanto al cambiamento di funzione, ma comprende anche le condizioni di retribuzione. Anche da questo profilo, la legge non offre comunque al dipendente possibilità concrete di sottoporre le decisioni di trasferimento al giudizio di questo tribunale. Stando così le cose, il ricorso va quindi respinto in ordine siccome irricevibile per incompetenza del Tribunale cantonale amministrativo anche nella misura in cui contesta il trasferimento del ricorrente dall'ufficio del _____ alla Divisione delle risorse del Dipartimento delle finanze e dell'economia. 5. La risoluzione governativa in esame non si limita tuttavia a disporre il trasferimento del dr. _____ dalla funzione di medico _____ alla funzione di medico del personale, presso la Divisione delle risorse del Dipartimento delle finanze e dell'economia, ma gli riduce anche il grado di occupazione e lo stipendio. Da questo profilo, il provvedimento non è riconducibile ad un semplice cambiamento della funzione assegnata all'insorgente al momento della nomina. Esso non si fonda in particolare soltanto sulla riserva statutaria di modifica delle condizioni d'impiego sancita dalla legge, ma sottende anche un atto che può essere configurato soltanto come una disdetta del rapporto d'impiego. L'art. 6 cpv. 2 LOrd riserva all'amministrazione il diritto di modificare unilateralmente le condizioni d'impiego riferite alla funzione, trasferendo un dipendente dalla funzione assegnatagli con la nomina ad un'altra, diversa funzione. In concorso con l'art. 11 cpv. 2 LOrd, la norma permette al Consiglio di Stato di modificare anche la retribuzione, riducendola in modo da adeguarla a quella prevista dalla nuova funzione, ove questa risulti di classe inferiore. La norma in questione non consente tuttavia al Governo di ridurre unilateralmente anche il grado di occupazione. Una simile facoltà non può essere dedotta dalla legge. Nè direttamente, nè indirettamente, mediante un'interpretazione estensiva delle disposizioni in esame, volta ad ammettere non solo il trasferimento ad una funzione di classe inferiore, ma anche il trasferimento da una funzione a tempo pieno ad un'altra funzione a tempo parziale, accompagnato da un'eventuale, proporzionale riduzione dello stipendio. Per trasformare un rapporto d'impiego a tempo pieno in un rapporto a tempo parziale, senza il consenso del dipendente, il Consiglio di Stato non può per principio prescindere da una disdetta. Il grado d'occupazione è infatti una componente essenziale del rapporto d'impiego instaurato mediante la nomina (art. 10

L'Ord). In mancanza di norme che riservino all'autorità il potere di modificarlo unilateralmente, la sua riduzione presuppone pertanto una disdetta. Non diversamente deve procedere il Governo quando intende ridurre il grado d'occupazione di un dipendente mediante un trasferimento da una funzione a tempo pieno ad un'altra funzione a tempo parziale. L'art. 6 cpv. 2 L'Ord permette all'autorità di trasferire un dipendente da una funzione ad un'altra. L'art. 11 cpv. 2 L'Stip le riserva il diritto di ridurre semmai lo stipendio, se la classe attribuita alla nuova funzione è inferiore alla precedente. Nessuna di queste norme le attribuisce tuttavia anche la facoltà di ridurre unilateralmente il grado d'occupazione. Ne discende che l'autorità non può prescindere da una disdetta nemmeno quando la riduzione del grado di occupazione di un dipendente ha luogo nell'ambito di un trasferimento da una funzione a tempo pieno ad una a tempo parziale. Conseguentemente, una decisione di trasferimento da una funzione a tempo pieno ad una funzione a tempo parziale può essere configurata come un provvedimento mediante il quale l'autorità rescinde implicitamente il rapporto d'impiego preesistente, offrendogli tuttavia una nuova occupazione, in altra funzione, ad orario ridotto. Inquadrate in quest'ottica, il provvedimento in esame risulta pertanto impugnabile, poichè la riduzione del grado di occupazione del ricorrente disposta mediante il suo trasferimento dall'attuale funzione di medico _____ aggiunto a tempo pieno alla funzione di medico fiduciario del personale a tempo parziale deve essere intesa come una disdetta dell'attuale rapporto d'impiego.

5. 5.1. Giusta l'art. 60 L'Ord l'autorità di nomina può sciogliere il rapporto d'impiego per la fine di un mese con un preavviso variante da tre a sei mesi, prevalendosi di giustificati motivi. E', fra l'altro, considerato giustificato motivo qualsiasi circostanza soggettiva od oggettiva, data la quale non si può pretendere in buona fede che l'autorità di nomina possa continuare il rapporto d'impiego nella stessa funzione o in un'altra funzione adeguata e disponibile nell'ambito dei posti vacanti (art. 60 cpv. 3 lett. c L'Ord). L'autorità di nomina che intende disdire il rapporto d'impiego deve darne tempestiva notizia al dipendente, affinché questi possa semmai sottoporre il suo caso alla commissione conciliativa prevista dall'art. 53 L'Ord.

5.2. L'incompatibilità ambientale, ovvero l'esistenza di una situazione di conflitto grave e non altrimenti sanabile fra un dipendente ed i suoi colleghi od un suo superiore, può costituire un valido motivo di disdetta. Contrasti e tensioni fra funzionari chiamati a collaborare fra loro nuociono in genere all'ordinato andamento dell'attività amministrativa. Le prestazioni lavorative scadono qualitativamente e quantitativamente. Il prodotto ne soffre. Il servizio diventa inefficiente. Sintanto che la situazione di conflitto rimane di tipo fisiologico, ovvero occasionale e di durata limitata, non si giustificano interventi volti ad allontanare il funzionario che è all'origine dello stato di disagio. Se la situazione di conflitto degenera, si radicalizza e si protrae nel tempo, assumendo le connotazioni di uno stato patologico, l'autorità deve invece adottare provvedimenti volti a ripristinare l'ordine e l'efficienza dell'amministrazione, trasferendo o al limite rimuovendo il funzionario che è all'origine della turbativa.

5.3. Nell'evenienza concreta, la diligente inchiesta esperita dalla commissione incaricata dal Consiglio di Stato di acclarare le cause ed i motivi della situazione di disagio verificatasi presso l'ufficio del medico _____ ha evidenziato l'esistenza di un profondo ed insanabile dissidio fra il titolare ed il suo aggiunto qui ricorrente. Le relazioni personali fra i due funzionari si sono deteriorate in modo grave ed irreversibile per motivi che in ultima analisi possono essere ricondotti a radicali differenze di carattere e di temperamento. Si tratta, senz'ombra di dubbio, di un caso di incompatibilità ambientale, che ripercuotendosi negativamente sull'andamento del servizio richiama l'adozione di incisivi provvedimenti volti a

ripristinare l'efficienza. La commissione d'inchiesta ha escluso che la situazione di conflitto venutasi a creare presso l'ufficio in questione fosse tale da giustificare una disdetta del rapporto d'impiego a norma dell'art. 60 cpv. 3 lett. c) LOrd. Prescindendo da qualsiasi verifica delle effettive esigenze dell'amministrazione, il Consiglio di Stato ha deciso di porvi rimedio trasferendo il ricorrente ad una funzione che dovrebbe essere appositamente creata presso la divisione delle risorse del DFE, mediante estrapolazione di alcune delle mansioni assegnate all'ufficio del medico _____. Non bastando tuttavia queste competenze a formare un posto a tempo pieno, con lo stesso provvedimento il Governo ha ridotto del 20 % il grado d'occupazione e lo stipendio del ricorrente. Ai fini del presente giudizio non occorre stabilire se la situazione di conflitto venutasi a creare presso l'ufficio del medico _____ non fosse comunque tale da giustificare una disdetta e se questa dovesse essere pronunciata nei confronti del ricorrente o del suo superiore, che, stando agli accertamenti della commissione, non andrebbe esente da critiche. La questione può rimanere indecisa, poichè il provvedimento impugnato deve in ogni caso essere dichiarato illegittimo siccome lesivo del diritto del ricorrente di sottoporre preliminarmente il suo caso alla commissione conciliativa prevista dall'art. 53 LOrd. La significativa, unilaterale riduzione del grado d'occupazione, abbinata al trasferimento, integra in effetti gli estremi di una disdetta, poichè non si fonda sulla riserva di modifica delle condizioni d'impiego riferite alla funzione ed alla classe di stipendio assegnate con la nomina, che gli art. 6 cpv. 2 LOrd ed 11 cpv. 2 LStip sanciscono a favore del datore di lavoro. Per continuare ad occupare il ricorrente in un'altra, nuova funzione a tempo parziale, il Consiglio di Stato non poteva pertanto limitarsi ad adottare una decisione di trasferimento, ma doveva preliminarmente disdire l'attuale rapporto d'impiego a tempo pieno. A tal fine avrebbe tuttavia dovuto preventivamente offrire al ricorrente la possibilità di adire la commissione conciliativa prevista dall'art. 53 LOrd. Atto procedurale, questo, che il Consiglio di Stato ha invece ommesso. 5.4. L'omissione succitata è di per sè tale da inficiare la validità del provvedimento. Questo tribunale non può tuttavia annullarlo. Può soltanto constatarne l'illegittimità. Lo impone l'art. 69 PAm, che ne limita la competenza giurisdizionale all'accertamento dell'illegittimità dei licenziamenti disciplinari e che l'art. 67 cpv. 2 LOrd ha dichiarato applicabile anche ai casi di disdetta ordinaria del rapporto d'impiego retta dall'art. 60 cpv. 1 lett. f LOrd (cfr. Borghi/Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, ad art. 69 PAm, N. 6). Nella misura in cui è ricevibile, il ricorso va quindi accolto ai sensi dei considerandi, accertando l'illegittimità della riduzione del grado di occupazione e dello stipendio. 6. Dato l'esito, si prescinde dal prelievo di una tassa di giustizia. Le ripetibili seguono invece la soccombenza. Per questi motivi, visti gli art. 6, 53, 60, 61, 66, 67, 69 LOrd; 11 LStip; 3, 18, 28, 31, 60, 61, 65 PAm dichiara e pronuncia: 1. Nella misura in cui è ricevibile, il ricorso è accolto ai sensi dei considerandi. §. di conseguenza, è accertato che la decisione 13 maggio 1998, n. 2180, del Consiglio di Stato è illegittima nella misura in cui riduce il grado di occupazione e lo stipendio del ricorrente. 2. Non si prelevano nè spese, nè tassa di giustizia. 3. Lo Stato del Canton Ticino rifonderà al ricorrente fr. 2'000.- a titolo di ripetibili. 4. Intimazione a: _____ Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente Il segretario