

# **TI\_GERICHTE 52.2012.184 vom 26. November 2013**

TI Tribunale d'appello, 2013-11-26, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_52.2012.184](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2012.184)

FR: TI\_GERICHTE 52.2012.184 du 26 novembre 2013

IT: TI\_GERICHTE 52.2012.184 del 26 novembre 2013

## **Regeste**

Riclassificazione di una funzione pubblica

## **Erwägungen**

### **E. 2**

La pianta organica dell'IAS in vigore fino al 7 luglio 2009 distingueva tra consulente per l'integrazione professionale con titolo accademico 28-31 (34), posizione ricoperta dalla ricorrente, consulente per l'integrazione professionale 28-30 (31) e consulente in collocamento 26-29. Il Consiglio di Stato, modificando la pianta organica, ha riunito le cariche precitate sotto la funzione di consulente AI 26-29. La ricorrente è quindi stata collocata dall'IAS in quest'ultima posizione. Ella contesta la sua riclassificazione ritenendosi privata delle precedenti prospettive di avanzamento di carriera.

#### **E. 2.1**

Per principio possono formare oggetto di ricorso soltanto le decisioni, ovvero gli atti amministrativi di carattere concreto e individuale mediante i quali l'autorità statuendo iure imperii costituisce, annulla o modifica diritti o obblighi fondati sul diritto pubblico o ne accerta l'esistenza, l'inesistenza o l'estensione (art. 1 cpv. 1, 55 cpv. 1, 60 cpv. 2 LPamm; RDAT II-1994, n. 8 e 16; Marco Borghi/Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n. 4 ad art. 1 LPamm; Adelio Scolari, Diritto amministrativo parte generale, 2a ed., Cadenazzo 2002, n. 200 e . 744 e seg.).

#### **E. 2.2**

Nella fattispecie, la risoluzione con cui il Consiglio di Stato ha modificato la pianta organica dell'IAS rappresenta un provvedimento organizzativo di carattere generale e interno all'amministrazione, non esplica effetti diretti nei confronti della ricorrente e non dispone direttamente su suoi diritti o obblighi (DTF 131 IV 32 consid. 3; BVR 2009 pag. 461 consid. 3.4; Markus Müller, in Auer/Müller/Schindler, Kommentar VwVG, Zurigo 2008, n. 44 ad art. 5 e rinvii; Adelio Scolari, op. cit. n. 760; cfr. anche STA 52.2011.395 del 9 settembre 2011, STA 52.2012.412 del 1° luglio 2013 consid. 1.1). La stessa non riveste dunque il carattere di decisione ai sensi delle norme e della giurisprudenza e dottrina menzionate. Di conseguenza, malgrado l'insorgente non abbia, a giusta ragione, impugnato il predetto atto normativo, occorre rilevare che le censure formulate in questa sede che direttamente o indirettamente mettono in discussione la citata pianta organica, o con le quali è chiesta la sua modifica, sono improponibili. Ammissibili sono unicamente le contestazioni riferite alla riclassificazione della dipendente operata dall'IAS, la quale ha sortito degli effetti diretti e concreti sulla sua situazione. In ogni caso, l'IAS ha spiegato che la revisione della pianta organica era stata preannunciata e discussa l'11 gennaio 2008 in occasione di una riunione alla presenza di dipendenti e sindacati, i quali sono stati informati che la scelta

di unificare le funzioni sopraccitate nella figura di consulente AI, parificandone la classificazione, è stata dettata dall'esigenza di trattare in modo equo dipendenti con responsabilità paragonabili, tenendo in considerazione la posizione salariale di altre funzioni esistenti all'interno dell'IAS, come quella degli ispettori in classe 26-27, e in particolar modo del Capo servizio, collocato in classe 28 (30). Risulta dunque che la pianta organica sia stata modificata per creare maggior coerenza e equità nella retribuzione dei diversi funzionari; contrariamente a quanto asserito dalla ricorrente, le ragioni che hanno condotto a una tale riforma appaiono quindi oggettive e pertinenti.

### **E. 3**

La ricorrente sostiene innanzitutto di godere di un diritto acquisito al mantenimento della sua situazione antecedente la modifica della pianta organica e che, di conseguenza, la riclassificazione violerebbe il principio della buona fede.

#### **E. 3.1**

Le pretese pecuniarie dei funzionari pubblici non rappresentano di regola dei diritti acquisiti. Diversamente dai contratti di lavoro di diritto privato, i rapporti di servizio di diritto pubblico non sono retti da un atto bilaterale, ma dalla legislazione vigente, stabilita unilateralmente dallo Stato. Anche dal profilo patrimoniale, questi rapporti seguono dunque di per sé l'evoluzione conosciuta dall'ordinamento giuridico (STF 2P.349/2005 del 14 agosto 2006, consid. 3.3 con riferimenti; STF 2P.222/2003 del 6 febbraio 2004, consid. 4.3; DTF 118 Ia 245 consid. 5b). Lo Stato è in effetti libero di rivedere in ogni momento la sua politica in materia di salari e di impiego e i funzionari devono tener presente che le disposizioni regolanti il proprio statuto possono essere oggetto di ulteriori modifiche. Diritti acquisiti in favore dei dipendenti pubblici possono nascere unicamente se il legislatore fissa una volta per tutte delle situazioni particolari e le sottrae all'evoluzione della legge o se sono state date delle assicurazioni precise in occasione di un impiego individuale. Il principio della buona fede non ostacola quindi una modifica della legge se questa poggia su motivi seri e oggettivi (STF 1C\_186/2008 dell'8 dicembre 2008, consid. 3.1; 1C\_88/2007 del 26 novembre 2008, consid. 2.3; DTF 134 I 23 consid. 7.1; DTF 130 I 26 consid. 8.2.1). Nella misura in cui gli aspetti retributivi degli impieghi pubblici non costituiscono un tale diritto, essi sono tutelati nei confronti di provvedimenti del legislatore soltanto entro i limiti del divieto d'arbitrio e della parità di trattamento (Thierry Tanquerel, *Manuel de droit administratif*, Zurigo 2011, n. 280; STF 2P.349/2005 del 14 agosto 2006, consid. 3.3 con riferimenti; DTF 118 Ia 245 consid. 5b).

#### **E. 3.2**

L'art. 11 cpv. 1 LStip prevede che in caso di promozione, avanzamento o riclassificazione della funzione, il dipendente riceve lo stipendio calcolato secondo l'art. 7 della medesima legge. Il nuovo salario non deve comunque essere inferiore a quello complessivo precedente, maggiorato di un aumento annuo. L'art. 43 RDST precisa che nei casi di promozione o di riclassificazione, il nuovo stipendio corrisponde almeno all'importo dell'ultima retribuzione annuale percepita maggiorata di un aumento e arrotondata all'aumento superiore previsto dalla nuova classe. Le normative applicabili ai rapporti di impiego dei funzionari cantonali prevedono dunque espressamente la facoltà di riclassificare il dipendente o di trasferirlo a funzione di classe inferiore, ciò che preclude necessariamente la possibilità di acquisire il diritto all'immutabilità della classificazione iniziale. Nel caso di specie, inoltre, non si è in presenza di alcuna rassicurazione da parte

dell'autorità tale da far nascere nell'insorgente l'aspettativa a mantenere la posizione precedente alla modifica della pianta organica né ad esservi inserita quale collaboratrice scientifica. La censura della ricorrente, riferita al preteso diritto acquisito, è quindi da ritenere infondata.

#### **E. 4**

Secondo l'insorgente, la decisione impugnata violerebbe pure il principio della parità di trattamento in quanto non distinguerebbe, in primo luogo, tra collaboratori in possesso o meno di un titolo accademico; la sua formazione di psicologa sarebbe necessaria per lo svolgimento delle sue mansioni, dovendosi occupare, quale consulente misure socioprofessionali, di casistiche psichiatriche e neurologiche, per cui si imporrebbe una distinzione a livello salariale tra le due categorie di impiegati. Inoltre, esisterebbe una disparità ingiustificata tra la sua prospettiva di carriera e quella degli altri psicologi impiegati presso l'amministrazione cantonale. Ella sostiene infine che la sua funzione rivestirebbe la connotazione di collaboratore scientifico e meriterebbe pertanto di essere inserita nella pianta organica in tale veste. La classificazione operata dall'IAS sarebbe di conseguenza arbitraria.

#### **E. 4.1**

Per prassi costante, il principio della parità di trattamento, garantito in termini generali dall'art. 8 cpv. 1 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost. fed.; RS 101), non permette di fare, tra casi simili, delle distinzioni che nessun fatto importante giustifica o di sottoporre ad un regime identico situazioni che presentano tra di loro delle differenze rilevanti e di natura tale da rendere necessario un trattamento diverso. Le situazioni paragonate non devono necessariamente essere identiche sotto ogni aspetto, la loro similitudine va stabilita per quel che riguarda i fatti pertinenti per la decisione da prendere (DTF 129 I 113 consid. 5.1; 125 II 345 consid. 10b; 124 II 193 consid. 8d/aa; 121 I 104 consid. 4a; RDATA-1997 n. 10 consid. 3a; Jörg Paul Müller, *Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung*, Berna 1991, 2. ed., pag. 239; Beatrice Weber-Dürler, *Zum Anspruch auf Gleichbehandlung in der Rechtsanwendung*, ZBl 2004, pag. 1 seg.). Nei rapporti di pubblico impiego, l'art. 8 cpv. 1 Cost. fed. esige che i dipendenti che svolgono lo stesso lavoro percepiscano la stessa retribuzione. Agli enti pubblici è per principio riconosciuto un ampio margine discrezionale nell'allestimento degli ordinamenti retributivi. Nel rispetto del divieto d'arbitrio e del principio di uguaglianza, fra i molti fattori che caratterizzano l'attività del singolo funzionario gli enti pubblici possono scegliere gli aspetti che ritengono maggiormente qualificanti per definirne la retribuzione (DTF 131 I 105 consid. 3.1 con riferimenti; 129 I 162 consid. 3.2; 125 I 71 consid. 2c/aa). Censurabili sono soltanto le distinzioni che, non fondandosi su motivi oggettivi e pertinenti, non appaiono ragionevolmente sostenibili (STA 53.2002.23 del 1° aprile 2005 consid. 3.1; Vincent Martenet, *L'égalité de rémunération dans la fonction publique*, AJP/PJA 1997, pag. 825 seg.).

#### **E. 4.2**

Nella fattispecie, va innanzitutto rilevato che, nella misura in cui la censura della ricorrente è diretta contro la modifica della pianta organica, che ha parificato la posizione di funzionari in possesso e non di un titolo accademico, questa è improponibile, essendo rivolta contro un atto inimpugnabile (cfr. supra consid. 2.1 e 2.2). In ogni caso, come si evince dai rispettivi mansionari, i compiti affidati ai consulenti AI consistono, in estrema

sintesi, nel valutare le misure applicabili alla situazione degli assicurati, la loro capacità di guadagno e il rispettivo grado di invalidità, oltre che nel monitorare i provvedimenti adottati. Le predette attività sono svolte dai diversi impiegati, di cui solo alcuni dispongono di titolo accademico. Seppur con qualche differenza dovuta allo specifico ambito di intervento assegnato ai consulenti ( misure socioprofessionali , integrazione, minorenni, responsabile integrazione, integrazione 6a ), appare lecito ritenere che ogni dipendente svolga compiti e abbia responsabilità equiparabili. Vero è che la specifica mansione di consulente misure socioprofessionali svolta dalla ricorrente la porta ad occuparsi di casistiche psichiatriche particolarmente delicate e complesse, tuttavia ciò non implica per il suo compimento l'esigenza di una formazione di tipo universitario, prova ne è che la stessa posizione è ricoperta anche da altri funzionari che non vantano la medesima preparazione. Per queste ragioni, ritenuti in particolare l'equivalenza dei compiti svolti e il margine discrezionale riservato all'ente pubblico nella classificazione delle funzioni, la scelta operata dal Consiglio di Stato di non distinguere i consulenti AI in possesso di un titolo di studio accademico dagli altri per la determinazione della classe salariale resiste alle critiche ricorsuali.

#### **E. 4.3**

A mente della ricorrente, la sua funzione dovrebbe godere di una classe di salario uguale a quella degli altri psicologi impiegati presso l'Amministrazione cantonale. A questo scopo, ella postula di essere inserita nell'organico quale collaboratrice scientifica, funzione nella quale il suo ruolo si rispecchierebbe in modo più adeguato. A torto. L'insorgente paragona la sua funzione a quella degli psicologi attivi presso l'Organizzazione sociopsichiatrica cantonale, i quali hanno all'evidenza compiti e attività sostanzialmente differenti. Il fatto di avere il medesimo titolo di studio non basta, da solo, a giustificare la postulata parificazione salariale, stante la diversa funzione svolta. Per quanto attiene invece al confronto con la posizione dell'unico collaboratore scientifico attivo all'interno dell'IAS e collocato in classe 28-31 (34), dalla descrizione della sua funzione si evince che lo stesso si occupa in particolare di elaborare, monitorare e perfezionare i processi lavorativi e il sistema di controllo della qualità, identificando i diversi scostamenti e riferendone ai suoi superiori, nonché di estrapolare e esaminare statistiche; egli ha inoltre altre responsabilità, tra cui quella di segnalare possibili correttivi per il miglioramento del lavoro dell'ufficio e quella di partecipare a gruppi di lavoro cantonali e federali. A fronte di tali compiti, di tutt'altra natura rispetto a quelli svolti dalla ricorrente, non risulta praticabile un confronto nemmeno con tale posizione. È di conseguenza a giusta ragione, e senza incorrere nella violazione del principio della parità di trattamento o del divieto dell'arbitrio , che l'IAS prima e l'Esecutivo cantonale poi, hanno negato la legittimità delle richieste di riconoscimento della classe 28-31 (34) da parte della ricorrente.

#### **E. 5**

Per quanto attiene alla determinazione della retribuzione della dipendente a seguito della sua riclassificazione, si rileva che ella è stata inserita nella classe 29a con 8 aumenti, per un salario di fr. 98'060.-, a fronte di uno stipendio annuo precedente di fr. 93'151.- (classe 28a con 7 aumenti; cfr. scala stipendi 1.1.2009). Il nuovo stipendio corrisponde all'importo dell'ultimo salario annuale percepito, maggiorato di un aumento e arrotondato all'aumento superiore previsto dalla nuova classe. La fissazione della remunerazione è pertanto avvenuta nel pieno rispetto delle condizioni poste dagli art. 11 cpv. 1 LStip e 43 RDST.

## **E. 6**

La domanda della ricorrente di accertamento di una ritardata giustizia da parte del Consiglio di Stato nella precedente procedura ricorsuale per essere esentata dal pagamento delle spese processuali di prima istanza, non è più proponibile in questa sede poiché il Consiglio di Stato ha effettivamente evaso il ricorso rendendo la decisione qui impugnata. L'insorgente avrebbe semmai dovuto adire l'istanza superiore per denegata o ritardata giustizia mentre era ancora in attesa dell'emanazione della decisione governativa (art. 45 LPamm). In difetto di un interesse pratico e attuale ai sensi dell'art. 43 LPamm, la domanda è dunque irricevibile a questo stadio del procedimento (cfr. Marco Borghi/Guido Corti, op. cit, ad art. 45, n. 5).

## **E. 7**

Alla luce di quanto precede, la riclassificazione della dipendente all'interno della nuova pianta organica dell'IAS è avvenuta in assenza di violazioni del diritto e merita pertanto di essere tutelata, così come la decisione governativa impugnata. Nella misura in cui è ricevibile, il ricorso deve quindi essere respinto e la tassa di giustizia posta a carico dell'insorgente (art. 28 LPamm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Nella misura in cui è ricevibile, il ricorso è respinto. 2. La tassa di giustizia di fr. 1'000.- è posta a carico della ricorrente. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Lucerna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo II

vicepresidente

La segretaria

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