

TI_GERICHTE 52.2013.337 vom 13. Mai 2014

TI Tribunale d'appello, 2014-05-13, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2013.337

FR: TI_GERICHTE 52.2013.337 du 13 mai 2014

IT: TI_GERICHTE 52.2013.337 del 13 maggio 2014

Regeste

Trasferimento d'ufficio di un docente dalla sede di servizio - situazione professionale compromessa. Proporzionalità del provvedimento

Erwägungen

E. 1

L a competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dall'art. 66 cpv. 1 LORD. Certa è la legittimazione attiva del ricorrente, direttamente e personalmente interessato dalla decisione impugnata (art. 43 legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966; LPamm; BU 1966, 181) e il ricorso è tempestivo (art. 46 cpv. 1 LPamm). Il gravame è dunque ricevibile in ordine e può essere deciso sulla base degli atti, integrati dai documenti citati in narrativa pervenuti dall'UIM (art. 18 cpv. 1 LPamm). Risulta quindi superflua l'audizione di _____ (esperto di _____) e di _____ (vicedirettore della scuola media di _____). Parimenti dicasi per _____ (docente di classe della 1A) e _____ (collaboratrice di direzione), la cui testimonianza appare d'acchito priva di ogni pertinenza ai fini del presente giudizio. Come si vedrà in seguito, la situazione risulta sufficientemente chiara dai documenti prodotti dalle parti nelle rispettive comparse scritte e da quelli richiesti in edizione da questo Tribunale (cfr. STF 8C_770/2009 del 25 maggio 2010 consid. 5.2; DTF 134 I 140 consid. 5.3; 131 I 153 consid. 3; 124 I 208 consid. 4a). 2. Il ricorrente lamenta innanzitutto la violazione del suo diritto di essere sentito sotto diversi aspetti. Tale rimprovero va esaminato preliminarmente, poiché il diritto di essere udito costituisce una garanzia di natura formale, la cui disattenzione comporta l'annullamento della decisione impugnata indipendentemente dalle possibilità di successo del ricorso nel merito (DTF 137 I 195 consid. 2.2; 124 V 123 consid. 4a, 122 I 464 consid. 4a, 120 Ib 379 consid. 3b; STA 52.2011.576 del 4 gennaio 2012 consid. 2). 2.1. Per cominciare, l'insorgente critica l'autorità di nomina per non averlo interpellato prima di un suo eventuale trasferimento. 2.1.1. La natura ed i limiti del diritto di essere sentito sono determinati , innanzitutto, dalla normativa procedurale cantonale. Se tuttavia questa risulta insufficiente, valgono le garanzie minime dedotte dall'art. 29 della Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101), norma che assicura all'interessato il diritto di esprimersi prima che sia adottata una decisione sfavorevole nei suoi confronti e che comprende tutte quelle facoltà che devono essere riconosciutegli affinché possa efficacemente far valere la sua posizione nella procedura (STF 1C_356/2012 del 27 agosto 2012 consid. 2.4, 2C_880/2011 del 29 maggio 2012 consid. 4.2 , 1A.11/2004 del 7 settembre 2004 consid. 2.2). 2.1.2. Ora, l'argomento sollevato dall'insorgente non può essere condiviso. Se da un lato è vero che l'autorità di nomina, nell'ambito del trasferimento di un dipendente da una sede di servizio ad un'altra, ha l'obbligo di sentire l'interessato concedendogli la facoltà di determinarsi preventivamente

al riguardo (cfr. art. 18a cpv. 3 LORD), dall'altro è altrettanto vero che prima dell'adozione della controversa misura con la decisione del Consiglio di Stato del 10 luglio 2013, il docente è stato informato più volte dell'intenzione dell'autorità di trasferire la sua sede di servizio ed a più riprese ha potuto esprimersi, esponendo nel dettaglio le ragioni per le quali era recisamente contrario ad un cambiamento di sede. Eventuali violazioni in tal senso sono comunque state sanate davanti a questo Tribunale, che dispone di piena cognizione (cfr., a questo proposito, STA 52.2012.317 del 24 luglio 2013 consid. 2.1, 52.2011.130/163 del 22 marzo 2013, consid. 2 e rinvii). Nel corso della presente procedura ricorsuale, il ricorrente ha infatti avuto modo di nuovamente illustrare le sue tesi e di controbattere in modo circostanziato a quelle dell'autorità di nomina. Le critiche ricorsuali a questo proposito sono quindi prive di fondamento. 2.2. Il ricorrente denuncia inoltre la carenza di motivazione della decisione impugnata ed il fatto che la stessa non sarebbe stata comunicata tempestivamente. 2.2.1. Il diritto di essere sentito garantito dall'art. 29 Cost. comprende, tra le altre cose, anche il dovere per le autorità amministrative e giudiziarie di motivare le loro decisioni (art. 26 cpv. 1 LPamm; DTF 117 Ib 64 consid. 4). Per prassi, una motivazione può essere ritenuta sufficiente quando l'autorità menziona, almeno brevemente, le ragioni che l'hanno spinta a decidere in un senso piuttosto che in un altro, ponendo in questo modo le parti nella situazione di rendersi conto della portata del giudizio e delle eventuali possibilità di impugnazione dello stesso (DTF 121 I 54 consid. 2c). 2.2.2. Effettivamente, nella decisione impugnata - che si limita a rinviare alla risoluzione n. 3809 del Consiglio di Stato e a richiamare genericamente gli art. 6 e 12 LORD - non è stata fatta e splicita menzione dei motivi che hanno portato l'autorità di nomina a trasferire d'ufficio la sede di servizio dell'insorgente alla scuola media di _____. Le spiegazioni attese sono state tuttavia fornite dal Consiglio di Stato in sede di risposta al ricorso, allegato che ha indotto il ricorrente a ribattere tramite l'introduzione della replica. Ora, l'accesso ad ogni atto di causa e le ampie possibilità di esprimersi che questo Tribunale ha concesso all'insorgente hanno posto rimedio ad ogni eventuale violazione del diritto di essere sentito posta in essere dall'autorità precedente. Parimenti da respingere è la contestazione riguardante la tempestività della decisione impugnata. La proposta di trasferimento è stata infatti preavvisata all'insorgente prima della conclusione dell'anno scolastico, discussa e approfondita nell'ambito del movimento docenti che si svolge, come di consueto, nei primi giorni di luglio, e comunicata ufficialmente all'interessato subito dopo essere stata avallata dal Consiglio di Stato nella sua seduta del 10 luglio 2013. 2.3. Ne discende che le censure di ordine formale sollevate dall'insorgente vanno integralmente respinte.

E. 3

. Giusta l'art. 18a cpv. 1 LORD, se le esigenze di servizio lo richiedono, l'autorità di nomina può trasferire i dipendenti da una sede di servizio ad un'altra, nell'ambito della stessa funzione, o da una funzione ad un'altra funzione adeguata nella medesima sede di servizio o in altra sede. Tale norma è stata concepita come "strumento di mobilità interna", volto a promuovere l'acquisizione di conoscenze interdisciplinari all'interno dell'amministrazione e a valorizzare l'impiego delle risorse di personale (cfr. messaggio del Consiglio di Stato concernente la nuova LORD del 12 agosto 1994, in RVGC, sessione ordinaria autunnale 1994, pag. 3225). Il dipendente dev'essere sentito (cpv. 3). La decisione di trasferimento dev'essere motivata e comunicata tempestivamente all'interessato (cpv. 4). Le esigenze del dipendente trasferito, nella misura del possibile, devono essere tenute in considerazione (cpv. 5).

E. 3.1

Nel caso concreto, il Consiglio di Stato ha risolto di trasferire d'ufficio la sede di servizio del docente dalla scuola media di _____ a quella di _____ a partire dall'anno scolastico 2013/2014. A mente dell'autorità di nomina, malgrado le diverse misure adottate, le indicazioni e i suggerimenti formulati negli anni da direzione e esperto, la sua situazione professionale presso la sede di _____ era oramai compromessa.

E. 3.2

Valutate nel loro insieme le circostanze che hanno indotto l'UIM a proporre il trasferimento del prof. RI 1 ed il Consiglio di Stato ad avallarlo in ultima battuta, la sussistenza di motivi atti a giustificare l'adozione di una simile misura non può essere ragionevolmente contestata. Il perdurare delle difficoltà del ricorrente nello svolgimento delle proprie mansioni e nelle relazioni con allievi e genitori della scuola media di _____ è infatti evidente.

E. 3.3

Dalla documentazione agli atti emerge che da più anni il prof. RI 1 è oggetto di lagnanze giunte da più parti in merito ai rapporti relazionali con allievi e genitori, alla conduzione delle lezioni e ai suoi metodi di insegnamento. Già a partire dal _____, il modo di relazionarsi del ricorrente con gli allievi (in particolare con un gruppo di allievi di _____ del corso _____) è stato oggetto di lamentela (docc. 21-23). Al termine dell'anno scolastico _____, ad essere messa in discussione è stata l'attività didattica del docente che, a detta di alcuni genitori degli allievi del corso _____, non garantirebbe ai loro figli il conseguimento delle competenze tecniche indispensabili per poter accedere e frequentare il percorso scolastico successivo (cfr. scritto 19 maggio _____, doc. 25). Premesso che nella segnalazione del 19 maggio _____ non vengono rilevati aspetti problematici che fanno riferimento alla relazione del docente con la classe, ma contestazioni legate esclusivamente alla pratica di insegnamento, il direttore della scuola - dopo aver valutato la situazione e coinvolto l'esperto di _____ - è giunto alla conclusione che nel caso di specie non sussistevano gli e stremi per procedere alla sostituzione del docente di _____ per l'anno a seguire, così come richiesto (cfr. doc. 28). Il comportamento assunto dal docente davanti al Consiglio di direzione al completo al termine dell'incontro organizzato per discutere i fatti di cui al doc. 25 (caratterizzato dall'utilizzazione di un tono di voce piccato, alterato, inadeguato a un colloquio di servizio con suoi superiori, dall'abbandono repentino del locale direzione sbattendo la porta, dal saluto ironico e provocatorio), ha portato per contro al richiamo formale del 5 giugno _____, con cui l'allora direttore _____ ha invitato RI 1 ad assumere un atteggiamento adeguato ai valori della convivenza, con particolare riferimento al rispetto delle persone e dell'istituzione (cfr. doc. 27). Il 12 marzo _____ la direzione della scuola - profondamente intimorita per la situazione venutasi a creare all'interno dell'istituto e verso i genitori degli allievi - ha trasmesso all'UIM un articolato dossier concernente le difficoltà riscontrate da RI 1 in ambito professionale negli ultimi anni e chiesto il suo intervento affinché cercasse di ristabilire un clima di tranquillità e fiducia. Il 30 marzo seguente il capoufficio dell'UIM si è quindi rivolto al docente comunicandogli di essere stato interpellato dal direttore della scuola e di condividere appieno le preoccupazioni da questi espresse anche perché, nonostante i molteplici interventi messi in atto, il suo comportamento ed il suo atteggiamento non sono mutati (doc. 20). Il ricorrente è stato quindi convocato per un incontro chiarificatore in presenza del direttore dell'istituto, della

giurista del DECS e del capoufficio dell'UIM. In occasione di tale incontro, sono state discusse le situazioni problematiche professionali che hanno visto coinvolto il docente. Considerato il numero e l'entità delle stesse, si legge nel rapporto del colloquio di cui al doc. 19, vi sono sicuramente i presupposti per chiedere al Consiglio di Stato l'apertura di un'inchiesta amministrativa. Senza riesaminare nel dettaglio i singoli episodi, l'UIM ha ribadito come determinati atteggiamenti e affermazioni del docente avessero generato profondi disagi negli allievi e, di riflesso, una progressiva sfiducia nei suoi confronti e la diffusione di un'immagine particolarmente negativa nella comunità educativa di _____.

Al termine della riunione si è quindi convenuto di procrastinare a giugno _____ la decisione relativa all'eventuale apertura di un'inchiesta amministrativa e di richiedere all'insorgente, l'immediata e profonda revisione dei suoi comportamenti, dei suoi atteggiamenti, nonché delle modalità relazionali e gestionali con le classi ed all'esperto di _____ (_____), di seguire la situazione nel periodo conclusivo dell'anno scolastico (doc. 19). Il 27 giugno _____ si è tenuto un ulteriore colloquio, in esito al quale RI 1 è stato invitato a sforzarsi di operare tenendo in debita considerazione la positiva esperienza del periodo aprile-giugno _____, contraddittoria stinta dall'assenza di problemi o difficoltà. Nel contempo, la direzione ha mantenuto la decisione di non più assegnare al docente per il nuovo anno scolastico alcune classi (segnatamente quelle con cui aveva avuto dei problemi) per consentirgli di "rifarsi un'immagine in sede" e di abbandonare, perlomeno per il momento, la richiesta di aprire un'inchiesta amministrativa e la proposta di procedere ad un trasferimento d'ufficio dell'insegnante. L'auspicio espresso da tutti i presenti, si legge nel rapporto di incontro del 18 luglio 2011, è che il clima di lavoro e le relazioni pedagogiche con gli allievi osservate in questi ultimi mesi possano essere confermati e consolidati nel corso dei prossimi anni (doc. 16). Così purtroppo non è stato. Dopo le segnalazioni sostanzialmente positive della direzione all'indirizzo dell'UIM (vedi email 7 novembre _____ direttore _____ / _____ prodotto il 9 aprile 2014 dall'UIM, doc. 1), nel corso dell'anno scolastico _____ le capacità didattiche e pedagogiche del prof. RI 1 e le relazioni con alcune famiglie sono state nuovamente oggetto di discussione (doc. 17). Durante un incontro di bilancio dell'attività svolta nel periodo settembre-novembre _____ il (nuovo) direttore _____ si è detto in generale piuttosto deluso anche perché non vi sono stati grandi cambiamenti rispetto a quanto segnalato dal direttore che l'ha preceduto ed ha ritenuto opportuno riprendere le proposte di un trasferimento in un'altra sede od eventualmente in un altro settore scolastico. Anche il capoufficio dell'UIM ha espresso tutto il suo sconforto di fronte ad una situazione professionale che non è evoluta. Il prof. RI 1 ha dal canto suo cercato di giustificare e relativizzare alcuni dei problemi segnalati. Al termine dell'incontro, tutti i presenti hanno concordato nella necessità di indire un nuovo colloquio nella primavera del _____ prima di prendere una decisione relativa all'attività dell'insorgente (doc. 15). Il 6 giugno _____ sono quindi stati discussi i diversi problemi e le molteplici lamentele scaturite dai comportamenti inadeguati assunti dall'insorgente sul piano relazionale con genitori e allievi e che, nonostante le misure adottate (vigilanza da parte di direzione e esperto sul piano pedagogico e didattico, accompagnamento del vicedirettore _____ nei colloqui con le famiglie), si sono sostanzialmente ripresentate. Tra le proposte formulate per ricercare una soluzione si era, ancora una volta, prospettato il trasferimento del docente (a decorrere dal 1° settembre _____). Provvedimento che, dopo ulteriori approfondimenti e valutazioni, il 17 luglio _____ l'UIM ha deciso di non adottare, con l'appunto che questa nostra decisione non deve essere interpretata come segnale

positivo rispetto alla sua attività professionale svolta a _____. In effetti, in occasione dell'incontro, abbiamo espresso tutta la nostra delusione per il fatto che gli obiettivi fissati non sono stati raggiunti (doc. 13). Il prof. RI 1 è stato invitato per l'ennesima volta a rimettersi in discussione e ad impostare diversamente i rapporti con genitori e allievi. Nonostante nella prima parte dell'anno scolastico 2012/2013 non vi fossero state segnalazioni particolari ed anzi, la direzione stessa avesse riconosciuto lo sforzo di miglioramento dimostrato da RI 1 (cfr. scritto 12 dicembre _____ UIM/RI 1, doc. P), altri episodi, verificatisi nel corso del _____, hanno reso la situazione insostenibile e la decisione di trasferimento inevitabile. Primo fra tutti quello, deplorabile, occorso il _____ durante l'ora di _____ con la _____ (), che ha indotto la direzione dell'istituto ad esprimere alle famiglie degli allievi coinvolti tutto il proprio disagio e rincrescimento per l'accaduto, dopo che alcune di esse - con sconcerto e preoccupazione - l'avevano segnalato alla docente di classe (doc. 11). A seguito delle ennesime lamentele espresse da parte di alcune famiglie della _____ per una verifica scritta di _____ (la stessa nella quale si era verificato l'incidente del _____), rispettivamente del riproporsi di problematiche legate all'attività didattica del docente (cfr. docc. 5 e 6), l'11 giugno _____ il capoufficio dell'UIM ha comunicato a RI 1 che la sua situazione professionale presso la sede di _____ era ormai compromessa e che avrebbe quindi suggerito al Consiglio di Stato il suo trasferimento presso la scuola media di _____, come peraltro già anticipatogli nel corso dell'ultimo colloquio del 15 marzo _____ (cfr. doc. 5, prodotto dall'UIM il 9 aprile 2014). Ciò che di fatto è poi formalmente avvenuto con la risoluzione governativa qui impugnata.

E. 3.4

Come visto, il prof. RI 1 ha dimostrato non poche difficoltà sul piano relazionale e gestionale. A sollevare disagi e difficoltà sono in particolare i metodi d'insegnamento e l'atteggiamento dell'insorgente, incompatibili con la qualità dell'istruzione che la scuola deve sempre essere in grado di fornire e che allievi e genitori devono giustamente poter esigere. Un modo di essere e di fare che ha generato profondo malessere in numerosi studenti e, conseguentemente, reiterate lamentele da parte loro e delle loro famiglie. Gli svariati incontri, al termine dei quali sono stati discussi e concordati con il docente gli obiettivi da raggiungere, non hanno tuttavia sortito l'esito sperato. Dagli atti di causa risulta infatti che i problemi riscontrati si sono confermati di anno in anno, con evidenti ricadute negative sull'immagine del prof. RI 1 e sulla sua attività professionale. Contrariamente a quanto afferma il ricorrente richiamandosi in particolare agli scritti 17 luglio _____ (doc. 13) e 12 dicembre _____ (doc. P), la circostanza per cui la decisione di trasferimento sia stata più volte procrastinata non significa affatto che non vi fossero (fino a quel momento) i presupposti per un simile intervento (cfr. replica, ad 4). Del resto, l'insorgente era stato avvisato che la decisione di non rendere operativo un trasferimento di sede a decorrere dal 1° settembre _____ non avrebbe dovuto essere interpretata come segnale positivo rispetto alla sua attività professionale a _____, atteso che gli obiettivi fissati in occasione del precedente incontro del 30 novembre _____ non erano stati raggiunti (cfr. docc. 13 e 15). Il provvedimento in oggetto dipende da una valutazione complessiva della situazione ed è da ricondurre alla perdita di credibilità del ricorrente, che nonostante tutta la serie di interventi messi in atto negli anni dalla direzione della scuola e dall'UIM (monitoraggio dell'attività didattica del docente da parte dell'esperto _____, incontri regolari con il docente per un bilancio delle sue attività di insegnamento, segnalazione di tutti gli scritti di allievi e genitori inviati alla direzione, accompagnamento

del vicedirettore _____ nei suoi incontri con i genitori) e l'esplicita richiesta di rivedere il proprio atteggiamento, ha continuato imperterrita a denotare comportamenti inadeguati, sia in classe, che con le famiglie. 4. Il ricorrente contesta anche la proporzionalità del provvedimento. Egli ritiene che il medesimo risultato poteva essere raggiunto con misure meno lesive, ad esempio chiedendo agli allievi se erano effettivamente insoddisfatti del loro docente ed eventualmente operando un cambio insegnante solo per la _____. A torto. Benché severa, la misura non lede il principio della proporzionalità (art. 5 cpv. 2 Cost.). Considerato il numero e la portata delle segnalazioni (non limitate ad una singola classe ma estese, come visto, a più classi e nell'arco di più anni scolastici), nonché l'importanza delle difficoltà dimostrate dal ricorrente nello svolgimento delle proprie mansioni e nei rapporti con gli allievi e i genitori, non si poteva ragionevolmente esigere che l'autorità tollerasse la prosecuzione della sua attività presso la sede di _____. Gli atti di causa testimoniano che la situazione venutasi a creare all'interno dell'istituto si è progressivamente deteriorata. Tutti i tentativi effettuati dalla direzione scolastica e dall'UIM per cercare di trovare una soluzione proficua sia per la scuola, sia per l'insorgente, hanno dato esito negativo. Pertanto, valutata complessivamente la situazione, il Consiglio di Stato ha ritenuto - comprensibilmente - che l'unica soluzione (più volte prospettata e divenuta poi indispensabile) per rilanciare la carriera professionale del docente fosse quella di trasferirlo in un'altra sede e quindi, di consentirgli di operare in contesto del tutto nuovo. Una misura che, oltre a rappresentare un'opportunità dal punto di vista professionale (non si dimentichi che la decisione di trasferimento è stata più volte rimandata proprio per offrire al docente la possibilità di colmare le lacune nell'ambito delle competenze gestionali e relazionali evidenziategli a più riprese), tiene ampiamente conto del problema di salute di cui il ricorrente è affetto. Come rettamente ritenuto dal Consiglio di Stato, dal DECS e dalla sua Sezione amministrativa, se da un lato il tempo di trasferta viene effettivamente aumentato, dall'altro il poter operare in una nuova sede comporta un'attenuazione delle situazioni stressanti e conflittuali e, quindi, indubbi benefici anche sul piano della salute. 5. 5.1. Alla luce di quanto sin qui esposto, il perdurare delle difficoltà dimostrate dal ricorrente nello svolgimento delle proprie mansioni e nelle relazioni con allievi e genitori della scuola media di _____, nonché l'impossibilità di garantire un normale svolgimento delle lezioni, nella completa fiducia nel corpo insegnante che allievi e genitori devono giustamente poter esigere, appaiono manifeste. Di conseguenza la decisione impugnata merita di essere confermata, in quanto immune da critiche. Nelle circostanze concrete, valutate nel loro complesso, non si poteva infatti ragionevolmente pretendere, secondo le regole della buona fede, che il Consiglio di Stato mantenesse ulteriormente in servizio il ricorrente presso la sede di _____. 5.2. Sulla scorta di quanto precede il ricorso deve quindi essere respinto. La tassa di giustizia è posta a carico dell'insorgente secondo soccombenza (art. 28 LPamm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è respinto. 2. La tassa di giustizia di fr. 1'500.- è posta a carico del 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 Il
presidente
La segretaria